



CORTE DEI CONTI

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)

TOMO I

NOVEMBRE 2023

La Relazione si basa sui dati disponibili al 10 ottobre 2023, salvo quanto diversamente indicato nel testo, ed è stata approvata nell'adunanza delle Sezioni riunite in sede di controllo del 6 novembre 2023.

Il contributo predisposto dalle Sezioni Riunite in sede di controllo è stato redatto dal Cons. Angelo Maria Quaglini.

Oltre alla cura della base informativa predisposta per l'analisi, Nicola D'Elpidio, Elettra Ferri, Marina Mammola, Lucia Mauta e Vittoria Zuccari hanno contribuito agli approfondimenti tematici.

Temi settoriali sono stati curati da Prometeia, Cer S.r.l. e Ref ricerche S.r.l.

Il contributo in appendice predisposto dalla Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato è stato curato dal Pres. Ermanno Granelli.

L'editing è stato curato da Marina Mammola e Giuseppina Scicolone

INDICE

	Pag.
Delibera di approvazione	1
Sintesi e principali conclusioni	3
SEZIONE I	3
LE PROSPETTIVE DI REVISIONE DEL PNRR	19
Premessa	19
Criticità emerse in fase attuativa	22
Il percorso di modifica del PNRR	25
<i>Le proposte di modifica concernenti milestone e target</i>	26
<i>Le proposte di modifica con impatto finanziario</i>	28
Il nuovo capitolo REPowerEU	31
L'ATTUAZIONE SEMESTRALE DEL PNRR	35
L'attuazione degli interventi nel I semestre 2023	35
<i>M&T delle riforme</i>	39
<i>M&T degli investimenti</i>	40
<i>Obiettivi fissati a livello nazionale</i>	41
Prime indicazioni sull'attuazione del Piano nel II semestre 2023	46
<i>M&T delle riforme</i>	51
<i>M&T degli investimenti</i>	53
<i>Obiettivi fissati a livello nazionale</i>	57
IL SISTEMA DEI CONTROLLI SULLA RENDICONTAZIONE DI SPESA	61
Premessa	61
I controlli di regolarità delle Amministrazioni titolari	61
L'Organismo di Audit del PNRR	69
<i>Gli audit di sistema: approccio procedurale ed esiti dell'attività svolta</i>	72
<i>I test di convalida: approccio procedurale ed esiti dell'attività svolta</i>	77
<i>Le sintesi degli audit</i>	78
RIQUADRO: IL REPOWERUE E IL DRR	81
<i>Premessa</i>	81
<i>REPowerEU e la discontinuità nel processo di transizione energetica dell'Europa</i>	81

SEZIONE II	19
IMPATTO DELLE VARIAZIONI DI PREZZO SULLA PROGRAMMAZIONE DEL PNRR	97
Introduzione	97
Contesto attuale: andamento dei prezzi	99
<i>Contesto inflazionistico</i>	99
<i>I numeri dell'inflazione</i>	100
<i>I prezzi delle materie prime</i>	101
Il processo di traslazione sui prezzi	102
PNRR: impatto dell'inflazione e Fondo Opere Indifferibili	108
<i>Le risorse del Fondo Opere Indifferibili (FOI)</i>	108
<i>La ripartizione delle risorse FOI ai progetti PNRR</i>	110
L'incidenza delle risorse FOI rispetto al finanziamento complessivo dei progetti	112
L'impatto dell'inflazione sul PNRR: Una valutazione quantitativa dell'aumento dei prezzi	116
<i>La metodologia</i>	116
<i>L'aumento di prezzo stimato per gli interventi</i>	117
<i>La coerenza tra gli aumenti di prezzo e le maggiori risorse assegnate dal FOI</i>	120
Prospettive e conclusioni	122
Appendice A - Analisi delle gare d'appalto assegnatarie dei finanziamenti FOI	124
PNRR E COMPETENZE DIGITALI NELLA PA	128
Sintesi e conclusioni	128
Competenze digitali in Italia e nella PA	129
Il processo di digitalizzazione della PA e l'accelerazione data dal PNRR	130
Transizione digitale e trasformazione del mercato del lavoro	134
I servizi pubblici digitali nelle attese dei cittadini europei	137
Il gap della PA italiana: un confronto europeo	139
La struttura del personale PA	148
Gli occupati "Scientists and Engineers" nella PA	151
PNRR e fabbisogni di personale con profilo STEM	154
<i>Le misure della Missione 1 Componente 1</i>	154
<i>Le altre misure del PNRR</i>	157
Le difficoltà di reclutamento	158
L'offerta di lavoro: propensione agli studi stem e trend demografico	161
APPENDICE 1	167
APPENDICE 2	247



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

Presiedute dal Presidente Guido Carlino
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione:

Carlo Chiappinelli, Ermanno Granelli, Francesco Petronio, Mauro Orefice, Anna Maria Rita Lentini, Manuela Arrigucci, Enrico Flaccadoro, Maria Annunziata Rucireta, Giuseppa Maneggio, Maria Teresa Polverino, Massimiliano Minerva;

Consiglieri:

Cinzia Barisano, Stefania Fusaro, Luisa D'Evoli, Giuseppe Maria Mezzapesa, Giuseppe Imparato, Vincenzo Chiorazzo, Giampiero Pizziconi, Sergio Gasparini, Angelo Maria Quaglini, Marco Randolfi, Michela Muti;

Primi referendari:

Laura Alesiani;

Referendari:

Patrizia Esposito.

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

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e, in particolare, l'art. 6, commi 5-bis e 5-ter;

VISTO l'art. 7, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, che stabilisce che "la Corte dei conti riferisce almeno semestralmente, al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR";

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo del 23 dicembre 2022, n. 43, concernente la "Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2023", con la quale si programmava l'approvazione da parte delle medesime Sezioni Riunite della Relazione semestrale sull'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), di cui al citato art. 7, c. 7, con previsione di un'appendice contenente una disamina degli atti relativi al PNRR inviati al controllo di legittimità curata dalla Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato;

CONSIDERATO che, nella citata deliberazione n. 43/2022, è stato statuito, altresì, di allegare alla relazione semestrale le relazioni predisposte e approvate da ciascuna delle sezioni centrali di controllo in merito all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza;

ACQUISITE le relazioni della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato (approvata con deliberazione, n. 73/2023/G); del Collegio del controllo concomitante presso la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato (approvata con deliberazione n. 25/2023/CCC); della Sezione del controllo sugli enti (approvata con determinazione n. 119/2023); della Sezione delle autonomie (approvata con deliberazione n. 16/SEZAUT/2023/FRG);

UDITO, nell'adunanza del 6 novembre 2023, il relatore Cons. Angelo Maria Quaglini;

DELIBERA

di approvare la Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) nel testo comprensivo delle appendici 1 e 2 (Tomo I);

di trasmettere unitamente a detta Relazione, nel Tomo II, le Relazioni predisposte e approvate da ciascuna delle Sezioni centrali di controllo richiamate in premessa in merito all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, come previsto nella deliberazione di programmazione richiamata.

Si dà mandato alla Segreteria della Struttura di supporto alle Sezioni riunite in sede di controllo di curarne la trasmissione alla Presidenza del Senato della Repubblica e alla Presidenza della Camera dei deputati, alla Presidenza del Consiglio dei ministri, ai Ministri nonché alla Corte dei conti europea.

IL RELATORE
Cons. Angelo Maria Quaglini
F.to digitalmente

IL PRESIDENTE
Guido Carlino
F.to digitalmente

Depositato in segreteria in data 6 novembre 2023

IL DIRIGENTE
Antonio Franco
F.to digitalmente

SINTESI E PRINCIPALI CONCLUSIONI

1. Con la presente relazione delle Sezioni riunite in sede di controllo, la Corte dei conti riferisce al Parlamento sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (di seguito PNRR o Piano), ai sensi dell'art. 7, comma 7, ultimo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2021 n. 77/2021, nonché in linea con quanto previsto nel programma dei controlli e delle analisi per l'anno 2023, approvato con deliberazione 23 dicembre 2022 n. 43 delle stesse Sezioni riunite. Integrano la relazione i contributi di sintesi dell'attività svolta dalle diverse Sezioni di controllo, da esse predisposti ed approvati con distinte deliberazioni. Ciascun contributo, accompagnato da un'apposita nota metodologica che chiarisce fonti e tempi di predisposizione dell'attività di analisi, è trasmesso al Parlamento in allegato alla presente relazione.

2. Questo referto, in linea di continuità con il precedente (deliberazione n. 15/2023), si articola in due sezioni. Nella Sezione I si esaminano, in premessa, gli aspetti della struttura del Piano incisi dalla proposta di revisione formulata dal Governo nel quadro dei margini di flessibilità consentiti dalla disciplina regolamentare europea in materia di Dispositivo di ripresa e resilienza (Regolamento n. 241/2021, come modificato dal Regolamento n. 435/2023) e in esito alla verifica delle criticità emerse nel primo periodo di attuazione delle iniziative.

Segue, poi, l'esame del progresso del Piano attraverso il monitoraggio del conseguimento degli obiettivi (*target e milestone*), sia di quelli concordati a livello europeo sia di quelli stabiliti in ambito nazionale, dal cui adempimento dipende il procedere dei progetti secondo la tempistica prevista; come in passato, tale analisi si è incentrata sul semestre concluso (primo semestre 2023) e sull'andamento delle realizzazioni effettive in quello in corso (secondo semestre 2023), al fine di dare una panoramica di quanto già realizzato e degli ostacoli emersi nella seconda parte dell'anno.

Chiude la Sezione I una disamina del sistema di controllo predisposto per la rendicontazione della spesa scaturente dalle iniziative del PNRR, volto ad analizzare l'operato e le procedure dei soggetti coinvolti nell'attività di verifica, al fine di fornire una valutazione di adeguatezza rispetto agli obiettivi di tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea e del principio di sana gestione.

3. La Sezione II contiene due temi di approfondimento. Il primo analizza il mutamento degli elementi di contesto nel quale viene a trovare attuazione il Piano, in particolare in termini di incremento dei costi delle opere legati all'andamento dell'inflazione e delle condizioni geopolitiche. Le risorse appositamente stanziati dal Governo con il Fondo opere indifferibili, ad integrazione di quelle inizialmente previste nel Piano, sono analizzate in relazione alla relativa coerenza con gli effettivi maggiori fabbisogni potenzialmente scaturenti dall'aumento dei costi dei progetti, anche alla luce delle caratteristiche dell'inflazione osservata.

Il secondo approfondimento affronta il tema del percorso di digitalizzazione della Pubblica amministrazione italiana, stimolato dalle misure del PNRR, ma che dovrà necessariamente essere accompagnato dal rafforzamento delle dotazioni di personale caratterizzato da elevate competenze tecniche. Muovendo dall'analisi del contesto di ritardo che caratterizza il panorama italiano, in particolare nel settore pubblico, viene

valutata la possibile evoluzione dei fabbisogni di personale con specializzazione in ambito digitale, da impiegare anche per l'attuazione del Piano, evidenziando le criticità nella relativa reperibilità sul mercato e gli impatti della domanda di tale lavoro anche sulle altre priorità trasversali del piano (divari di genere e generazionali).

Completano l'esame una analisi delle attività svolte in attuazione del PNRR dalle singole Amministrazioni centrali titolari di interventi (Ministeri e strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri), con una disamina di dettaglio degli obiettivi europei e nazionali del primo e secondo semestre 2023, ricadenti nella sfera di competenza dei singoli Dicasteri e una rassegna dei contenuti degli atti del PNRR assoggettati al controllo preventivo di legittimità dei competenti Uffici della Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, nonché dei relativi principali esiti.

Le prospettive di revisione del PNRR

4. Come già ricordato, nella Sezione I della relazione questa Corte torna a riferire (cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, delib. n. 27/2023¹) in merito alla proposta di revisione complessiva del Piano italiano. Come noto, la proposta fa seguito alla ricognizione dei principali fattori di criticità emersi nel lasso temporale intercorso dall'avvio del Piano, i cui esiti sono stati resi pubblici nella terza Relazione del Governo sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, aggiornata al 31 maggio 2023; detti esiti mettono in luce, per le 80 linee di intervento caratterizzate da maggiore criticità (ossia quelle per le quali la ricognizione governativa ha evidenziato due dimensioni di difficoltà o una sola, ma di tipo oggettivo) un'incidenza pari al 28 per cento del totale delle misure; una percentuale che sale al 49,4 per cento se si considerano i valori finanziari. Limitando, poi, l'esame alle sole iniziative caratterizzate, anche solo parzialmente, da "progetti in essere", il peso delle misure contrassegnate da criticità si innalza ad oltre il 54 per cento, dato che sale al 66 per cento se calcolato in termini finanziari; ciò riflette una maggiore difficoltà delle iniziative in essere di integrare i requisiti di ammissibilità e rendicontabilità previsti dal PNRR, tra i quali il rispetto del principio di non arrecare un danno significativo (DNSH).

La ricognizione complessiva dei profili di criticità restituisce un quadro in cui risultano più frequenti le segnalazioni legate alla categoria dello "squilibrio offerta/domanda, investimenti non attrattivi, impreparazione del tessuto produttivo" (32 per cento) e quella delle "difficoltà normative, amministrative, gestionali ecc." (32 per cento). Più contenuta la frequenza delle ipotesi di esigenza di ridefinizione di obiettivi/indicatori o di rendicontazione (19 per cento) e quella delle circostanze oggettive legate all'aumento dei costi e/o scarsità di materiali (17 per cento).

5. La ricognizione dei fattori di criticità nell'attuazione del Piano, oltre a orientare la trattativa condotta con la Commissione per la revisione degli impegni riferiti al primo semestre 2023, ha assunto una veste strumentale all'elaborazione delle modifiche da

¹ Sezioni Riunite in sede di controllo, delibera n. 27/SSRRCO/AUD/2023, del 18 settembre 2023: Memoria della Corte dei conti sull'atto n. 182 "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)".

proporre per una revisione complessiva del Piano che renda possibile nel prossimo triennio una sua completa attuazione. In tale direzione, con il documento pubblicato il 27 luglio 2023 il Governo ha reso note le linee di modifica e aggiornamento del PNRR. La portata della revisione prospettata è molto ampia, andando ad incidere su oltre la metà delle misure di investimento e di riforma, nonché su circa un terzo dei 527 obiettivi che scandiscono l'attuazione del piano, ovvero poco meno della metà di quelli che risultano ancora da conseguire in base alle rilevazioni del sistema ReGiS.

L'intervento riflette le mutate condizioni di contesto, dovute all'aumento dei prezzi dell'energia e dei materiali; mutamenti che rendono più complessa l'implementazione di alcune misure, richiedendone un adeguamento di tempi di realizzazione, obiettivi e risorse, ovvero il relativo definanziamento con riprogrammazione dei fondi.

La revisione prospettata risulta in generale coerente con le difficoltà messe in luce nella terza Relazione: 74 degli 80 interventi che presentano criticità sono interessati da modifiche. Tuttavia, alcuni aspetti dell'analisi svolta sono in parte inattesi: a fronte di variazione dei costi e/o scarsità di materiali che fanno registrare aumenti consistenti dei prezzi, sono limitate le indicazioni in tal senso. Sono solo 27 gli interventi per i quali è indicata tale problematica e solo per 6 sono previsti finanziamenti con altre fonti.

6. La proposta di modifica rappresenta anche l'occasione per l'introduzione del nuovo pacchetto di investimenti e riforme funzionali agli obiettivi del Piano REPowerEU, nonché per correggere le criticità di impostazione iniziale di alcune delle iniziative che continueranno ad essere gestite nel PNRR. La copertura delle misure del nuovo capitolo avverrà in parte rilevante attraverso il definanziamento di 9 linee di investimento attualmente in gestione, le quali, pur presentando ritardi in relazione alla programmazione iniziale, mostrano comunque andamenti di spesa più elevati rispetto al resto del Piano (al netto delle misure consistenti in crediti d'imposta), anche in ragione della componente di progetti in essere in esse presenti. La scelta di definanziamento appare, quindi, volta ad anticipare possibili future difficoltà di rendicontazione della spesa, piuttosto che essere dettata da ostacoli nell'effettivo avanzamento delle iniziative.

7. Le informazioni allo stato disponibili, peraltro subordinate agli esiti delle interlocuzioni con le competenti istituzioni europee, non consentono una ricostruzione complessiva dell'impatto finanziario delle modifiche. La piena definizione delle esigenze di rifinanziamento e di tutte le risorse che si rendono disponibili per la riprogrammazione, la ricomposizione del quadro delle misure del PNRR tra progetti in essere e nuove iniziative, nonché le modalità di copertura delle linee di intervento che fuoriescono dal Piano continuando a trovare attuazione a valere su altre fonti finanziarie, rappresentano tutte variabili in grado di incidere sugli effetti che il nuovo Piano produrrà sulle grandezze di finanza pubblica.

Per la parte dei 18 miliardi di investimenti definanziati e dei *target* depotenziati, ma confermati come obiettivo finale, da realizzare con risorse alternative, si pone un problema di individuazione di finanziamenti, allo stato non ancora puntualmente definiti. Un processo non semplice, anche alla luce delle nuove regole sulla spesa che si delineano con il ridisegno del Patto europeo e che non sembrano, allo stato, favorire aumenti di spesa - anche di investimento - se finanziata con risorse nazionali. A ciò si aggiunga

l'esame dello stato di attuazione e, quindi, del fabbisogno immediato per dare una adeguata copertura finanziaria consentendo ai soggetti attuatori di onorare gli impegni già assunti.

Impegnativo sarà poi fare in modo che il Piano rivisto garantisca il rispetto degli obiettivi orizzontali, soprattutto in tema di riequilibrio territoriale.

In attesa di una piena definizione del capitolo REPowerEU, data la rilevanza delle risorse dislocate dal Piano originario (importi per 15,9 miliardi che si aggiungono a quelli già presenti nel Piano per questa finalità e alle nuove risorse), le caratteristiche prefigurate nel documento mettono in evidenza elementi di particolare rilievo. Emerge un ampio utilizzo dei crediti di imposta quali strumenti di sostegno della strategia; una scelta che risponde alla necessità di agevolare un rapido impiego delle risorse. Naturalmente un tale meccanismo rende più difficile il riferimento alle quote di riserva previste per il Mezzogiorno. Un aspetto che dovrà essere attentamente valutato, vista l'elevata quota destinata a tale finalità, in base ai decreti di riparto previsti per gli interventi che vengono defianziati.

8. Una tempestiva finalizzazione della fase di modifica del Piano appare pertanto necessaria, al fine di rimuovere eventuali fattori di incertezza, sia per le iniziative che devono continuare *medio tempore* a trovare attuazione nel contesto del PNRR sia per quelle che sono attese uscire dal perimetro di quest'ultimo, consentendo a soggetti responsabili e attuatori gli opportuni adattamenti. Ciò trova conferma anche per le nuove iniziative del capitolo REPowerEU, le quali, da un lato, accrescono le ambizioni del PNRR, ma, dall'altro, dovranno rispettare tempi di attuazione più limitati di quelli che hanno caratterizzato le altre iniziative del Piano, dovendo comunque essere ultimate entro il 2026.

L'attuazione semestrale del PNRR

9. Venendo ai profili di attuazione, il progresso delle iniziative di investimento e di riforma può essere letto attraverso la lente della verifica del rispetto delle scadenze concordate a livello europeo e di quelle con valenza meramente nazionale.

Risultano tutti conseguiti a sistema i 28 obiettivi del primo semestre 2023, facendo salire al 34 per cento il livello complessivo di attuazione (28 per cento a fine 2022).

In esito a tale avanzamento 41 iniziative hanno esaurito gli obiettivi europei per le stesse fissati: si tratta di 32 riforme, segnando un progresso del 49 per cento sul totale di categoria, e 9 investimenti, pari ad oltre il 4 per cento del complesso. Dette 41 misure in discorso non possono naturalmente considerarsi ultimate, in quanto le stesse potrebbero necessitare di *step* realizzativi ulteriori, rispetto agli obiettivi concordati in sede europea.

Meno rassicuranti i risultati per le 54 scadenze di rilevanza nazionale. La ricognizione effettuata dalla Corte dei conti, sulla base delle informazioni presenti a sistema ReGiS e di quanto comunicato in sede istruttoria dalle Amministrazioni responsabili, evidenzia un tasso di conseguimento più basso (74 per cento, n. 40), mentre circa il 19 per cento figurava in corso e un'ulteriore quota del 7 per cento in ritardo.

10. Prosegue il percorso di attuazione delle riforme, in molti casi attraverso il passaggio alla fase della regolamentazione di dettaglio, di fonte secondaria; ciò ha

interessato, in particolare, il settore della giustizia civile e penale, oltre che quello del pubblico impiego, con specifico riguardo alle tematiche del reclutamento, delle competenze e delle carriere. Nel caso della riforma in materia di appalti e concessioni, il nuovo Codice dei contratti pubblici, approvato con d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, contiene, in appositi allegati al decreto stesso, le disposizioni attuative e di dettaglio, così dettando autonomamente una disciplina completa della materia.

Di particolare rilievo, per l'impatto sugli operatori di mercato, oltre che per il rispetto del diritto europeo, l'avanzamento della riforma in materia di riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni e delle autorità sanitarie, dalla quale è atteso un consolidamento dei risultati positivi già conseguiti nel periodo 2015-2022 dal totale delle PA, in termini di contrazione dei tempi medi ponderati di pagamento e di quelli di ritardo. In questo ambito, nel primo semestre 2023, sono state introdotte misure volte ad agevolare il rispetto dei termini con il d.l. n. 13/2023. Il conseguimento dell'obiettivo di contenimento dei tempi di pagamento passa anche attraverso la messa a regime del sistema informatico InIt nelle amministrazioni centrali dello Stato, favorendo la razionalizzazione delle procedure di gestione inerenti al bilancio delle amministrazioni centrali.

In ambito fiscale, l'obiettivo di semplificazione degli adempimenti a carico dei contribuenti è stato perseguito attraverso l'avvio delle dichiarazioni IVA precompilate per l'esercizio 2022, rese disponibili per oltre 2,4 milioni di soggetti. Non mancano poi importanti interventi di carattere settoriale, quali l'adozione del provvedimento legislativo organico sugli anziani non autosufficienti (legge 23 marzo 2023, n. 33) e le misure normative per la promozione dell'idrogeno come fonte rinnovabile.

11. Sul versante degli investimenti, sono molte le iniziative che hanno visto il loro percorso attuativo progredire attraverso la conclusione delle procedure di gara e l'aggiudicazione dei contratti; particolarmente rilevante il rispetto della scadenza per l'aggiudicazione di tutti gli appalti pubblici per progetti di tecnologia spaziale e satellitare, così come la chiusura dei bandi relativi all'abilitazione al *cloud* per le gare d'appalto della Pubblica amministrazione locale e la prima *tranche* di affidamenti di lavori per gli asili nido, le scuole dell'infanzia e i servizi di educazione e cura della prima infanzia. Nel campo infrastrutturale, nel semestre trascorso sono stati conseguiti gli obiettivi concernenti l'aggiudicazione degli appalti pubblici per l'acquisto di treni puliti, per la costruzione delle stazioni di ricarica rapida per veicoli elettrici in zone urbane, dei progetti di produzione di idrogeno in aree industriali dismesse e di quelli per lo sviluppo di almeno 40 stazioni di rifornimento a base di idrogeno lungo autostrade, vicino ai porti, e in prossimità dei terminali logistici.

Nell'ambito delle misure del Piano volte allo sviluppo delle imprese, sono stati individuati i soggetti ammessi a partecipare ai progetti IPCEI e risulta conseguito l'obiettivo di imprese a conduzione femminile ammesse a finanziamento, con i vari strumenti agevolativi utilizzati allo scopo.

Il percorso della transizione ecologica è stato segnato, nel primo semestre 2023, dal conseguimento del primo *target* quantitativo relativo alla misura dell'Ecobonus 110 per cento (con una superficie ristrutturata di oltre 18 milioni di metri quadri), dalla firma dell'accordo con i titolari dei progetti selezionati per promuovere la transizione dal

metano all'idrogeno e dall'assegnazione delle risorse, secondo le procedure e i criteri stabiliti, per realizzare nove stazioni di rifornimento a base di idrogeno per i treni lungo sei linee ferroviarie. In campo sanitario, è stato conseguito l'obiettivo quantitativo finale di assegnazione di 1.800 borse di studio aggiuntive in medicina generale.

12. Nel semestre in corso l'avanzamento del Piano impone ulteriori 69 obiettivi europei, riconducibili a 64 misure (di cui 17 riforme e 47 investimenti); oltre che per l'elevato numero di scadenze concordate in fase di programmazione (solo il primo semestre 2026 ne mostra una quantità maggiore, ossia n. 120), il quinto semestre di attuazione si caratterizza anche per la forte prevalenza dei *target* (n. 46) sulle *milestone* (n. 23). Si tratta di un rapporto di composizione nuovo rispetto alle precedenti rilevazioni, coerente con l'avanzamento del Piano nella fase realizzativa e, di conseguenza, con il maggiore peso assunto dagli *step* quantitativi, rispetto a quelli prettamente qualitativi, prevalenti nei semestri precedenti.

Sulla base delle informazioni disponibili a sistema ReGiS, integrate con quanto comunicato dalle Amministrazioni titolari, alla data dell'istruttoria per la presente relazione, 10 dei 69 obiettivi europei risultavano come già raggiunti, 57 figuravano ancora in corso (83 per cento del totale), mentre una quota più residuale appariva in ritardo rispetto alle tempistiche indicate nel cronoprogramma (n. 2, pari al 3 per cento). Le valutazioni delle Amministrazioni titolari in merito al grado di complessità dei 59 obiettivi ancora da raggiungere restituiscono un quadro in cui 10 sono classificati con grado di difficoltà alta, 21 media e 28 bassa.

Nel corso del secondo semestre 2023, il quadro degli obiettivi da conseguire comprende anche ulteriori 58 scadenze nazionali. Focalizzando l'analisi sui 15 obiettivi in scadenza nel terzo trimestre 2023 (7 *milestone* e 8 *target*), oggetto di specifica istruttoria, sei risultano completati. Rispetto ai nove in corso di esecuzione, le Amministrazioni hanno dichiarato difficoltà di media entità nel 33 per cento dei casi (n. 3), e ostacoli di lieve entità nel restante 67 per cento dei casi (n. 6).

Il sistema dei controlli sulla spesa

13. Con l'avanzamento delle iniziative di investimento e di riforma nella fase attuativa ha preso avvio anche l'attività di rendicontazione della spesa sostenuta dai soggetti attuatori. Sebbene il PNRR, nel quadro del Dispositivo europeo di ripresa e resilienza, si fondi sugli obiettivi di *performance*, essendo le erogazioni di risorse europee condizionate al soddisfacente raggiungimento di specifici obiettivi (*milestone* e *target*), ciò non esclude che rimanga essenziale garantire che la spesa sostenuta rispetti i principi di legalità e di sana gestione finanziaria, in linea con quanto richiesto dall'art. 22 del Regolamento (UE) 2021/241 in materia di tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

14. Allo scopo, l'architettura organizzativa del PNRR contempla un sistema di controlli interni volti a presidiare anche la regolarità amministrativa e contabile della fase di rendicontazione della spesa; detto sistema riflette la *governance* multilivello del Piano, coinvolgendo tutti gli attori impegnati nell'avanzamento dei progetti, dai soggetti attuatori alle amministrazioni centrali titolari delle misure, nonché, in una prospettiva più di sistema, le strutture dell'Ispettorato generale per il PNRR e l'Organismo indipendente

di audit. In maggior dettaglio, ciascuna Amministrazione centrale titolare di interventi è chiamata ad assicurare la funzione di rendicontazione e controllo delle misure di propria competenza, con compiti legati anche alla verifica, ulteriore rispetto a quella esercitata direttamente dai soggetti attuatori, della regolarità della spesa rendicontata. Ciò avviene, in particolare, attraverso le verifiche formali, aventi ad oggetto la correttezza e completezza dei dati e della documentazione amministrativa, tecnica e contabile della totalità delle rendicontazioni di progetto, e con i controlli sostanziali sulla regolarità della spesa, effettuati su campioni selezionati in base ad un'analisi dei rischi. Per tale attività di *risk assessment* la Corte sottolinea positivamente il generalizzato ricorso agli appositi sistemi informativi (Arachne e PIAF).

15. Le procedure di controllo devono essere esposte nei documenti illustrativi del Sistema di gestione e controllo (SiGeCo) che ciascuna Amministrazione titolare di interventi PNRR è tenuta ad adottare. Dalla ricognizione svolta in sede istruttoria, tutte le strutture di coordinamento del PNRR hanno assolto a tale onere mediante predisposizione del documento, curandone altresì l'aggiornamento periodico. A ciò si accosta anche l'esigenza di sviluppare una strategia antifrode per le misure PNRR; la maggior parte delle Amministrazioni ha definito linee strategiche orientate alle specificità delle misure di competenza. In quattro casi, invece, le strutture del PNRR hanno deciso di avvalersi, quale strumento operativo, della "Strategia generale antifrode per l'attuazione del PNRR" adottata dal MEF in data 11 ottobre 2022. Nella medesima prospettiva di repressione delle frodi e di agevolare le procedure di segnalazione di illeciti, la pressoché totalità delle Amministrazioni titolari ha aderito al Protocollo stipulato, in data 17 dicembre 2021, tra il Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria Generale dello Stato e il Comando Generale della Guardia di Finanza, nonché ha proceduto a designare il referente antifrode e, in coerenza con le Linee guida "Valutazione dei rischi di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate", a costituire il Gruppo operativo di valutazione dei rischi di frode.

16. Quanto alla materia del conflitto di interessi e a quella del divieto di doppio finanziamento, aspetti entrambi attenzionati dal quadro normativo europeo, alcune Amministrazioni centrali titolari di interventi hanno comunicato di aver emanato note illustrative in merito alle modalità di verifica delle attestazioni rilasciate dai soggetti coinvolti nelle iniziative; pur in un quadro procedurale eterogeneo, in ragione delle diverse modalità operative delle misure in gestione, nella maggior parte dei casi è stato precisato che la verifica di tali attestazioni di assenza di conflitto di interesse e di doppio finanziamento avviene, a campione, attraverso la consultazione delle banche dati messe a disposizione tramite il sistema ReGiS, quali ARACHNE e PIAF oppure dei CUP sulla piattaforma OPENCUP.

17. Tutte le attività di controllo eseguite dalle Amministrazioni centrali titolari di intervento devono essere riportate nel Registro Unico dei Controlli, dovendosi altresì tenere traccia delle irregolarità/frodi riscontrate e dello stato delle procedure di recupero delle somme indebitamente erogate. Dalla rilevazione istruttoria condotta da questa Corte è emerso come, in via generale, le Amministrazioni abbiano provveduto ad istituire il registro dei controlli; solo in pochi casi (n. 4) ciò non è avvenuto, in ragione della

circostanza che l'Amministrazione è impegnata solamente in interventi di riforma che non prevedono spesa ovvero che non è ancora partita l'attività di rendicontazione dei soggetti attuatori. Va, tuttavia, rilevato che non sempre (5 casi) il registro dei controlli predisposto si estende anche alle verifiche sulla regolarità della spesa rendicontata, limitandosi ai soli riscontri di *performance*. Appare al riguardo opportuno sottolineare l'esigenza che anche i controlli sulla rendicontazione della spesa siano tempestivamente ed esaustivamente tracciati.

18. L'istruttoria condotta sugli uffici preposti alle attività di rendicontazione e controllo ha messo in luce le complessità che caratterizzano l'articolato iter di verifica dei rendiconti. Oltre alle iniziali difficoltà tecniche legate all'operatività della piattaforma ReGiS, poi risolte con il rilascio di nuove funzionalità di sistema, è stata rappresentata, in via ricorrente, la problematica legata alle carenze documentali riscontrate nella rendicontazione predisposta dai soggetti attuatori, circostanza che impone sovente integrazioni istruttorie per richiedere gli atti e le attestazioni mancanti, precludendo altresì la chiusura delle verifiche di carattere formale.

Un ulteriore elemento di criticità è stato individuato nella presenza di richieste di rimborso, da parte dei soggetti attuatori, con importi significativamente bassi rispetto al totale di ciascun progetto (ossia in percentuale del totale del CUP). Ciò comporta il rischio di appesantimenti nelle fasi di controllo, dovuti ad una moltiplicazione delle rendicontazioni e, di conseguenza, dei riscontri da effettuare. Al riguardo, vanno segnalate positivamente le scelte organizzative effettuate, a titolo esemplificativo, dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, consistenti nella definizione di parametri per le procedure di controllo: una soglia dimensionale minima degli importi da rendicontare mediante SAL ed una frequenza di verifica (ad esempio trimestrale). Detta formula organizzativa consente di concentrare le attività di controllo su rendicontazioni che raggiungano una massa finanziaria minima tale da giustificare l'apertura dei riscontri.

In alcuni ambiti settoriali, quali quelli delle misure gestite dal Ministero dell'interno, i controlli hanno messo in luce una rilevante presenza di progetti non completamente conformi ai requisiti previsti dalla normativa in materia PNRR, in particolare con il principio del DNSH. Ciò non ha consentito la chiusura della fase di approvazione ed ha portato alla formulazione di proposte di espunzione di alcune misure dal PNRR, come esplicitato nel documento governativo di modifica del Piano del 27 luglio 2023.

L'adeguatezza delle dotazioni organiche degli uffici di rendicontazione e controllo costituisce un ulteriore fattore in grado di incidere sulle tempistiche e modalità di espletamento dei controlli. Al 2023, sono 29 i dirigenti (25 nel 2022), di cui 15 a tempo determinato (14 nel 2022), mentre il personale amministrativo ammonta a 147 unità, sostanzialmente stabile rispetto al precedente esercizio. In questo caso la percentuale di unità con rapporto di lavoro a tempo determinato risulta più elevata (100 unità pari al 68 per cento), ma in riduzione rispetto al 2022 (119 unità pari all'82 per cento). Il *background* di competenze professionali del personale addetto alle attività di controllo e rendicontazione è prevalentemente di tipo giuridico-economico, in coerenza con la tipologia di funzione svolta. Non trascurabile, tuttavia, la presenza di figure con competenze tecniche, prevalentemente concentrate nel settore dell'ambiente, della salute,

dell'università e ricerca e della trasformazione digitale. A ciò si aggiungono anche 70 figure di esperti e collaboratori, in aumento rispetto ai 34 del 2022. Essi sono prevalentemente concentrati presso il Ministero dell'università e della ricerca (n. 44).

Atteso il futuro presumibile incremento delle attività connesse ai riscontri della rendicontazione di spesa, con l'avanzamento delle iniziative e l'inoltro a sistema delle domande di rimborso, va raccomandata ai titolari delle Unità di Missione delle Amministrazioni centrali un'attenta rivalutazione della composizione numerica e professionale del personale assegnato alle strutture di controllo, al fine di assicurare il tempestivo espletamento delle verifiche.

19. L'esame, su base campionaria, dei rendiconti che hanno ultimato tutta la fase di controllo, mediante approvazione del rendiconto di misura da parte dell'Amministrazione centrale titolare e della richiesta di erogazione da parte dell'Ispettorato generale per il PNRR, restituisce alcuni elementi di valutazione sull'efficacia ed efficienza delle procedure di controllo.

Un primo elemento oggetto di analisi attiene alla tempistica richiesta dal perfezionamento dei controlli ad opera delle Amministrazioni centrali. In media nel campione esaminato essi si sono attestati su circa due mesi, cui si aggiungono ulteriori sei giorni per l'autorizzazione all'erogazione delle somme a seguito dell'approvazione dei rendiconti di misura. Anche escludendo le fattispecie più semplici e automatiche, in cui i controlli hanno richiesto pochi giorni, il tempo medio di espletamento delle verifiche supera di poco i 70 giorni. Nelle ipotesi che hanno imposto istruttorie e integrazioni più articolate la tempistica non ha comunque ecceduto i 3 mesi. Trattasi di tempi che – se mantenuti anche nelle future fasi del Piano in cui è ragionevole attendersi un incremento della rendicontazione - consentono di contemperare le esigenze di rispetto dei principi di legalità e regolarità della spesa con quelle di celerità nell'erogazione di liquidità ai soggetti attuatori per l'ulteriore avanzamento delle iniziative.

Quanto alle modalità di espletamento delle verifiche sono emerse situazioni diversificate; a fronte di casi (Ministero della cultura, Ministero della giustizia, Dipartimenti della funzione pubblica, per le politiche della coesione e per la transizione digitale della Presidenza del Consiglio dei Ministri) in cui le procedure di controllo appaiono svolte in piena conformità con quanto richiesto dai modelli SiGeCo, sono state riscontrate situazioni di assenza di verbali/report riepilogativi delle attività svolte ovvero delle specifiche *check list* di verifica, oltre alla mancata istituzione del Registro unico dei controlli sulla rendicontazione di spesa; ciò non consente di ricostruire sempre l'iter seguito dagli uffici preposti al controllo.

20. Particolare rilievo, nell'architettura dei controlli sul PNRR, assume l'Organismo indipendente di audit istituito ai sensi dell'art. 7, c. 1, d.l. n. 77/2021, il quale conduce sostanzialmente due tipologie di controlli: gli audit di sistema e i test di convalida, cui possono eventualmente aggiungersi audit specifici trasversali su alcune tematiche ritenute di rilievo. Pur in un quadro di competenze ampie legate alla valutazione di adeguatezza del funzionamento complessivo del sistema di controllo, con particolare riferimento agli aspetti di *performance* nel conseguimento di *milestone* e *target*, l'Organismo si occupa incidentalmente anche dell'assetto delle verifiche sulla regolarità

della spesa. Infatti, all'interno degli audit di sistema, valuta anche l'adeguatezza dei sistemi di controllo interno sulla legalità e regolarità della spesa.

Nell'esercizio delle proprie funzioni, l'Organismo opera sulla base di una strategia di *audit*, che – in coerenza con gli standard internazionali – pianifica tutte le attività connesse ai controlli, con approccio di tipo *risk-based* per individuare le strutture e misure oggetto di verifica da sottoporre prioritariamente a controllo.

Dall'esame della strategia di *audit* attualmente in uso, l'esercizio di *risk assessment* ha restituito un quadro in cui a 7 amministrazioni centrali titolari di intervento risulta associato un livello di rischio alto, ad un'amministrazione un livello medio e alle rimanenti 17 un grado basso. Più in dettaglio, per 3 Amministrazioni tutte le dimensioni prese in considerazione per la stima dei fattori di rischio intrinseci e di controllo mostrano livelli massimi di criticità.

L'esame dei rapporti redatti in esito all'esecuzione degli audit di sistema (n. 9 attività concluse), di quelli complessivi dei test di convalida (n. 3) e dei documenti di sintesi degli audit (n. 4) porta questa Corte a ritenere che i presidi di controllo dell'Organismo siano coerenti con il quadro normativo e svolti in modo efficace ed adeguato al contesto di riferimento.

In particolare, gli audit di sistema finalizzati si sono conclusi complessivamente con oltre 250 raccomandazioni, in media oltre 27 per amministrazione controllata. Esse si concentrano principalmente sui profili di adeguatezza dei sistemi di controllo interno per la legalità e regolarità della spesa (20 per cento del totale), su quello dei sistemi di controllo interno per il contrasto di frodi, corruzione e conflitti di interesse (19 per cento del totale), nonché sul tema della capacità amministrativa (14 per cento del totale) e dei controlli sulle dichiarazioni di gestione (14 per cento del totale).

Dai riscontri effettuati in sede di esame di *follow-up* emerge un elevato grado di efficacia degli audit di sistema. Al momento sono 6 le amministrazioni per le quali l'Organismo ha proceduto alla verifica dello stato di attuazione delle raccomandazioni mediante la compilazione di specifiche relazioni; in 3 ipotesi si è giunti già ad una seconda valutazione di *follow-up*.

La lettura delle relazioni di *follow-up* fa emergere come, in circa il 75 per cento dei casi, alle puntuali raccomandazioni dell'Organismo abbiano fatto seguito azioni correttive dell'amministrazione giudicate risolutive. Per tre amministrazioni la *compliance* è integrale (il Ministero della salute, il Dipartimento per la trasformazione digitale e l'Ispettorato generale per il PNRR per quanto concerne l'audit sui sistemi informativi); in ulteriori due ipotesi l'adeguamento è comunque superiore al 65 per cento (Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e Ministero dei trasporti).

In via generale, la Corte dei conti, condividendo le procedure e gli esiti degli audit di sistema eseguiti dall'Organismo, raccomanda alle Amministrazioni interessate di adottare prontamente le misure necessarie per superare le criticità riscontrate.

I risultati degli audit di sistema finora condotti e le reazioni indotte nelle strutture di *governance* del PNRR evidenziano i benefici immediati di questo tipo di verifiche; ciò rende opportuna una rivalutazione della pianificazione che consenta di sottoporre a questa tipologia di audit tutte le amministrazioni titolari di interventi, anche quelle valutate *ex ante* con un indice di rischiosità basso, nella fase iniziale del Piano, in un momento in cui

l'implementazione tempestiva delle raccomandazioni può ancora agevolare la procedura di attuazione delle misure. La possibile intensificazione degli audit di sistema nel biennio in corso dovrebbe coerentemente essere accompagnata da un incremento, anche su base temporanea, delle risorse umane dell'Unità.

Tenendo in considerazione le difficoltà e criticità rilevate, con le conseguenti azioni di miglioramento necessarie, questa Corte ritiene condivisibile il giudizio medio di garanzia del livello di affidabilità del sistema di gestione e controllo, formulato ad esito finale delle sintesi degli audit da parte dell'Organismo indipendente.

L'impatto del rialzo dei prezzi sul PNRR e le risorse aggiuntive del FOI

21. Nel primo capitolo della Sezione II della relazione si offre un approfondimento dedicato alla valutazione dell'impatto dell'inflazione sui progetti di investimento del Piano, nonché dell'adeguatezza e coerenza allocativa delle risorse aggiuntive stanziata dal Governo. Come noto, a partire dal 2021 con accentuazione a seguito dell'invasione russa dell'Ucraina nel febbraio 2022, si è assistito a forti tensioni inflazionistiche, attenuatesi solo parzialmente negli ultimi mesi. In Italia, i prezzi alla produzione dei beni industriali praticati sul mercato interno sono cresciuti del 13,0 per cento nel 2021 e del 42,8 per cento nel 2022, sostenuti dalla componente energetica, che ha registrato aumenti del 33,6 per cento nel 2021 e del 104,3 per cento nel 2022. Dal 2023, il forte calo registrato nei prezzi dell'energia ha ridimensionato rapidamente la crescita dei prezzi alla produzione, che si è portata in territorio negativo dal mese di aprile attestandosi in agosto a -16,1 per cento. L'inflazione, in media annua, da -0,1 per cento nel 2020 si è portata a 1,9 per cento nel 2021 e 8,2 per cento nel 2022. Nel 2023, la crescita dei prezzi ha rallentato molto il ritmo grazie alla riduzione dei prezzi dell'energia. A settembre 2023 il tasso di inflazione si è attestato al 5,3 per cento.

L'avvio del fenomeno inflazionistico è stato determinato dall'aumento dei prezzi delle materie prime, in primo luogo di quelle energetiche, che si sono impennati fino all'estate del 2022 per rientrare successivamente, mantenendosi però a livelli alti in prospettiva storica.

22. Il nuovo scenario di prezzi e costi si è riflesso sugli appalti pubblici e, in particolare, sulla programmazione finanziaria relativa all'implementazione dei progetti del PNRR, come elemento di rischio per la relativa attuazione.

Coerentemente, il Governo è intervenuto più volte, già dal 2021, per arginare l'impatto dell'inflazione sulle procedure di affidamento dei contratti pubblici, attraverso la previsione di meccanismi compensativi, l'aggiornamento dei prezzari, l'obbligo di inserimento della clausola di revisione prezzi e, infine, l'integrazione delle risorse. A tale ultimo riguardo, con riferimento alle opere pubbliche più urgenti, è stato destinato uno strumento specifico, il Fondo Opere Indifferibili (FOI), istituito nello stato di previsione del MEF dall'art. 26, comma 7, del decreto-legge n. 50/2022. Fino ad ora, il FOI è stato finanziato per un totale di 17,8 miliardi programmati fino al 2027. Complessivamente, con specifici decreti risulta assegnato il 59 per cento delle risorse (10,4 miliardi); di queste, il 77 per cento, 8,072 miliardi, riguarda interventi inseriti nel PNRR.

Guardando alla distribuzione del FOI tra i singoli progetti (identificati dai CUP presenti in ReGiS), sono state interessate dal finanziamento aggiuntivo oltre 10 mila iniziative, cui corrispondono somme totali per 6,642 miliardi, un valore inferiore rispetto al totale assegnato di oltre 8 miliardi, a riflesso della diversa tempistica tra le assegnazioni per decreto e la relativa registrazione in ReGiS. Quanto all'allocazione del FOI tra i progetti, gran parte delle risorse è stata destinata alla realizzazione di lavori pubblici, concentrati in particolare nelle infrastrutture di trasporto (66 per cento del totale), in quelle sociali (24 per cento) e in quelle ambientali e risorse idriche (10 per cento).

23. Commisurando le assegnazioni del FOI con i finanziamenti stanziati nel PNRR si ottiene un tasso di integrazione del 4 per cento. Un ammontare relativamente modesto, determinato dal fatto che i CUP di progetto interessati dall'integrazione sono circa il 5 per cento del totale inserito nel perimetro complessivo. Se, però, si considerano solo questi ultimi, ovvero i CUP di progetto cofinanziati dal FOI, il contributo totale concesso risulta pari a circa il 17 per cento del finanziamento PNRR. Un'incidenza complessiva relativamente importante, che sconta un'ampia variabilità tra i diversi settori, con una dispersione che va da un massimo del 21,2 per cento a un minimo del 9 per cento. Superano la media, coerentemente con le attese, le integrazioni agli interventi nei settori infrastrutturali: le Infrastrutture ambientali e risorse idriche ricevono risorse pari al 19,1 per cento del finanziamento precedente l'integrazione, le Infrastrutture di trasporto il 20,2 per cento e le Infrastrutture del settore energetico il 21,2 per cento. La distribuzione delle frequenze dei CUP per classe di integrazione percentuale del FOI fa emergere una grande concentrazione di interventi cui è stata assegnata una somma compresa tra il 9,5 e il 10,5 per cento del finanziamento iniziale, intervallo in cui ricadono oltre la metà dei CUP interessati. Una numerosità che, però, non rispecchia la concentrazione delle risorse. In questi termini, infatti, oltre la metà delle risorse FOI è stata assegnata a CUP il cui finanziamento FOI ricade nell'intervallo tra il 20 e il 50 per cento del finanziamento precedente. Anche in questo caso, il peso maggiore viene dai grandi interventi ferroviari.

24. Infine, guardando alla distribuzione della localizzazione geografica tra Regioni, si evince una maggiore concentrazione delle risorse FOI rispetto a quella relativa al finanziamento totale dei progetti PNRR. Considerando quest'ultimo, infatti, circa il 30 per cento della spesa è localizzata nelle tre Regioni Lombardia, Sicilia e Campania, mentre per il finanziamento FOI i progetti localizzati nella sola Sicilia ne esauriscono quasi il 27 per cento. Una distribuzione che, se vista in termini di popolazione, risulta leggermente diversa. Nel caso del finanziamento totale, il livello pro-capite è infatti relativamente meno importante per le Regioni maggiormente interessate dall'ammontare delle risorse complessive, mentre i livelli più alti si registrano per Molise, Liguria e Basilicata. Con riferimento al solo finanziamento FOI, invece, c'è una maggiore rispondenza tra valori assoluti e valori pro-capite, che risultano più significativi per Sicilia e Calabria.

25. Con la finalità di valutare l'adeguatezza delle risorse del FOI e la relativa coerenza allocativa è stata sviluppata un'analisi dell'impatto quantitativo del fenomeno inflazionistico sui progetti del PNRR, basata prevalentemente sui prezzi alla produzione, disaggregati per categoria settoriale e imputati agli interventi identificati dai codici unici

di progetto rilevati nel sistema ReGiS. Guardando il dato aggregato, ponderato in base al peso della spesa associata agli interventi, si può stimare che, con l'attuale livello dei prezzi, l'aumento di prezzo ponderato per la produzione dei beni e servizi nell'ambito del PNRR sia nell'ordine del 10,7 per cento, un risultato in linea con quello di altri esercizi condotti nella materia *de qua*. Il contributo maggiore all'incremento viene dall'aumento dei prezzi che interessano le infrastrutture di trasporto, che spiegherebbe quasi la metà dell'aumento complessivo (5,3 punti percentuali); un contributo che riflette il peso importante rappresentato dalla spesa effettuata in questo comparto, il 39 per cento del totale, a fronte di un aumento medio del prezzo relativamente basso. Rilevante anche il contributo dagli aumenti che interessano gli interventi nel settore delle infrastrutture sociali, pari a 2,7 punti percentuali, in cui rientrano molte opere di ristrutturazione; anche in questo caso sul contributo relativo domina la dimensione della spesa, che rappresenta il 25 per cento del totale del perimetro analizzato.

La stessa analisi evidenzia un aumento maggiore, e pari al 12,6 per cento, per l'insieme degli interventi che hanno già ottenuto risorse FOI. Tale risultato potrebbe dunque suggerire che il contributo dei finanziamenti aggiuntivi appare a livello complessivo coerente con le necessità; per i soli progetti che non hanno ricevuto il contributo FOI, specularmente, l'aumento risulta inferiore, e pari al 10,2 per cento. Nel caso dei progetti destinatari di risorse integrative, la disaggregazione dei contributi per settore mostra una predominanza ancora più netta del settore delle Infrastrutture di trasporto, i cui aumenti spiegano oltre il 63 per cento dell'incremento complessivo di prezzo.

26. Il confronto tra gli incrementi dei prezzi dei progetti PNRR e il contributo portato dal FOI, pur con le cautele legate alle ipotesi di stima, può fornire indicazioni preliminari in merito alla corrispondenza tra necessità e finanziamento (17 per cento di integrazione a fronte del 12,6 per cento di incremento di prezzo). Segnali in tal senso sembrano trovare conferma anche da una ricognizione effettuata sulle gare di appalto, che mostra come il finanziamento aggiuntivo FOI abbia raggiunto procedure di affidamento caratterizzate da maggiore problematicità, in particolare in termini di incidenza di numero di gare andate deserte.

Il percorso di digitalizzazione della PA e il fabbisogno di personale

27. A chiusura della Sezione II, la Relazione dedica uno spazio di approfondimento al tema della transizione digitale, che assume centralità tra gli obiettivi del PNRR e rispetto al quale la Pubblica amministrazione è chiamata a svolgere un importante ruolo propulsore; non solo perché quest'ultima fornisce servizi digitali a imprese e famiglie, migliorandone l'accessibilità, ma anche perché può contribuire a diffondere buone pratiche e a stimolare processi di acquisizione di competenze. La sfida non è però semplice, e un punto centrale è dato dal rafforzamento delle competenze all'interno della PA. Quest'ultima si ritrova difatti nella necessità di acquisire al proprio interno *skills* di cui non è ancora in molti casi in possesso, tanto riguardo alle competenze diffuse, ovvero condivise da tutto il personale, quanto a quelle di carattere più specialistico.

La PA italiana risulta in grave ritardo, nei confronti con gli altri Paesi europei, circa la dotazione di personale specializzato in ambito digitale nei propri organici: per elevare il peso nell'occupazione della PA delle figure qualificate come “*scientists and engineers*”, allineandolo agli standard medi europei, occorrerebbe aumentarne il numero di ben 65mila occupati. D'altra parte, nel 2022 gli occupati laureati in ambito STEM, ovvero con lauree nel gruppo scientifico e tecnico, erano poco meno di 37mila persone.

28. Il PNRR non rappresenta una rottura, rispetto alle strategie di digitalizzazione degli ultimi anni, ma un'accelerazione dei processi. Questo comporta che, anche nella sua versione rivista, ne discenderanno impatti importanti dal punto di vista dei fabbisogni occupazionali espressi dalle amministrazioni. Secondo le ultime previsioni di Excelsior, nel periodo 2023-2027 l'occupazione pubblica potrebbe registrare un'espansione (al netto della componente di sostituzione) di oltre 28mila persone nel comparto servizi generali e assistenza sociale obbligatoria, in buona misura riconducibile alle assunzioni per l'attuazione del PNRR. Si può stimare che la domanda espansiva da parte della PA di figure scientifiche e tecniche sia di quasi 20mila professionisti nel periodo 2023-2027.

A questi fabbisogni va aggiunta la domanda di occupati STEM da parte degli altri settori per effetto anche del volano costituito dal PNRR. Secondo le stime Excelsior riportate dal CNEL, il solo settore dell'informatica e delle telecomunicazioni potrebbe esprimere un fabbisogno di oltre 111mila occupati nel periodo 2022-26, di cui il 56 per cento per la parte espansiva. Si tratta di un fabbisogno consistente che drena dal mercato del lavoro occupati altrimenti candidabili a posizioni nell'ambito del settore pubblico.

29. Già nel corso dell'ultimo biennio l'attività concorsuale ha evidenziato una difficoltà persistente a coprire il fabbisogno di profili professionali tecnici o particolarmente specializzati. L'offerta di lavoro è ritenuta insufficiente a corrispondere ai fabbisogni delle amministrazioni per quanto riguarda i profili più tecnici (come “Statistico/Informatico” o “Ingegnere/Architetto”).

D'altra parte, i dati sull'offerta di lavoro evidenziano i forti limiti in prospettiva dettati dalla dinamica demografica. Per quanto la capacità di attrazione dei corsi in ambito STEM-digitale sia aumentata tra i più giovani, come dimostra la maggior incidenza di laureati in tale ambito nelle coorti più giovani, la demografia da sola suggerisce come nel medio termine il numero di laureati in Italia tenderà a ridursi, lasciando insoddisfatto parte del fabbisogno, a meno di attrarre professionisti dall'estero.

30. La maggior presenza di laureati STEM-digitali tra le coorti più giovani, però, evidenzia anche come le misure del PNRR che hanno l'effetto di stimolare la domanda di questo tipo di competenza comportano un impatto positivo (via maggiore occupazione) soprattutto per i più giovani, in linea con l'obiettivo di riduzione del divario intergenerazionale. Non altrettanto, invece, può affermarsi con riguardo all'obiettivo di riduzione dei divari di genere, dato che le donne continuano a essere sottorappresentate sia tra i laureati, sia tra gli immatricolati ai corsi di laurea in ambito STEM-digitale.

SEZIONE I

LE PROSPETTIVE DI REVISIONE DEL PNRR

PREMESSA

31. Nel semestre in corso l'attuazione del PNRR si sviluppa parallelamente ad una fase di profonda revisione delle iniziative di investimento e riforma che lo compongono; una revisione avviata dal Governo sulla base dei margini di flessibilità consentiti dal quadro regolamentare europeo disciplinante il Dispositivo per la ripresa e resilienza; quest'ultimo, infatti, contempla quattro ipotesi in cui è possibile, per gli Stati membri, proporre interventi di modifica dei rispettivi piani nazionali.

In primo luogo, l'art. 21 del Regolamento 241/2021 (istitutivo del Dispositivo per la ripresa e la resilienza) consente agli Stati membri di richiedere modifiche del piano nazionale se uno o più traguardi e obiettivi non possono più essere realizzati a causa di circostanze oggettive, quali l'incremento dei prezzi dell'energia e dei materiali da costruzione, in conseguenza del conflitto bellico, nonché le difficoltà nelle catene di approvvigionamento, con impatto diretto ed imprevisto sulla capacità concreta di realizzazione di alcune linee di investimento. Tali fattori oggettivi possono impedire la realizzazione di una data misura con il livello stimato di costi o di efficienza oppure portare all'individuazione di un'alternativa migliore, più favorevole al conseguimento degli obiettivi del regolamento.

In secondo luogo, gli Stati membri, ai sensi dell'art. 18, par. 2, del citato Regolamento n. 241/2021, possono proporre revisioni in aumento o diminuzione delle misure dei piani per tener conto dell'adeguamento del contributo finanziario massimo pubblicato il 30 giugno 2022.

Una terza ipotesi di modifica attiene alla facoltà di chiedere prestiti supplementari entro il 31 agosto 2023, ai sensi dell'art. 14 del ridetto Regolamento.

Da ultimo, in aggiunta a tali facoltà, nel quadro del Piano REPower EU, il Regolamento n. 435/2023², di modifica del precedente Regolamento 241/2021, ha consentito l'integrazione dei piani nazionali con un nuovo capitolo di investimenti e riforme, avviati a partire dal 1° febbraio 2022, in grado di contribuire alla sicurezza energetica, alla diversificazione dell'approvvigionamento energetico dell'Unione, all'aumento della diffusione delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica, all'incremento delle capacità di stoccaggio dell'energia e alla necessaria riduzione della dipendenza dai combustibili fossili prima del 2030, agevolando la transizione verde, in coerenza con i piani nazionali per l'energia e il clima. Gli *addenda* ai piani devono anche mirare a rafforzare la competitività dell'industria europea nel percorso di transizione ambientale, favorendo lo sviluppo di tecnologie pulite; ciò deve avvenire, oltre che attraverso il sostegno finanziario a progetti industriali a bassa emissione, anche con misure normative di semplificazione ed acceleratorie delle procedure di autorizzazione per i progetti nel settore delle tecnologie pulite³, nonché favorendo il miglioramento delle

² Regolamento (UE) 2023/435 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 febbraio 2023 che modifica il regolamento (UE) 2021/241 per quanto riguarda l'inserimento di capitoli dedicati al piano REPowerEU nei piani per la ripresa e la resilienza e che modifica i regolamenti (UE) n. 1303/2013, (UE) 2021/1060 e (UE) 2021/1755, e la direttiva 2003/87/CE.

³ Tra gli ostacoli procedurali alla diffusione delle energie rinnovabili il Regolamento REPowerEU cita, a titolo esemplificativo, la complessità delle norme applicabili per la selezione dei siti e le autorizzazioni amministrative per i

competenze della forza lavoro in questo settore. Completano il quadro delle iniziative che possono confluire nei capitoli REPowerEU le misure volte ad affrontare a livello strutturale le situazioni di povertà energetica, sia delle famiglie sia delle imprese di più piccole dimensioni.

Nella prospettiva della semplificazione procedurale, gli Stati membri interessati dovrebbero presentare tutte le proposte di revisione come parte di un *addendum* unico, inclusivo sia del capitolo REPowerEU, sia delle altre tre tipologie di modifiche sopra descritte⁴.

32. In questo contesto, secondo la ricognizione effettuata dalla Commissione europea⁵, al 1° settembre 2023 erano 24 i Paesi ad aver trasmesso proposte di modifica dei rispettivi piani nazionali; di queste 20 includevano anche il capitolo aggiuntivo REPowerEU (cfr. Tavola 1). Alla medesima data era intervenuta l'approvazione di 8 piani modificati (Germania, Estonia, Irlanda, Francia, Lussemburgo, Malta, Slovacchia e Finlandia), di cui 4 contenenti anche il capitolo REPowerEU (Estonia, Francia, Malta e Slovacchia). In maggior dettaglio: il capitolo REPowerEU dell'Estonia, con dimensioni di 90 milioni, si compone di due investimenti e di una riforma di potenziamento di iniziative del piano già esistenti⁶; quello di Malta, del valore di 70 milioni, contempla una riforma e un investimento⁷; quello della Slovacchia, per complessivi 402,7 milioni, consiste in 6 riforme e 8 investimenti, di cui 6 nuovi e 2 *scale-up* di iniziative esistenti⁸; quello della Francia, di dimensioni più ampie per oltre 2,8 miliardi, contempla 3 riforme e 4 investimenti, di cui 3 nuovi e uno *scale-up*⁹.

Rispetto alle tipologie di modifica consentite, oltre il 70 per cento delle proposte trova giustificazione sia nell'inserimento del capitolo REPowerEU sia in interventi di rettifica legati a circostanze oggettive che non rendono più perseguibili alcuni obiettivi. A ciò si aggiunge, nel 63 per cento dei casi, anche la causale dovuta all'aggiornamento del contributo finanziario massimo da parte dell'UE; più limitate, 37 per cento dei casi, le modifiche indotte dalla richiesta di prestiti aggiuntivi (cfr. Tavola 2).

progetti, la complessità e la durata della valutazione dell'impatto ambientale dei progetti, i problemi di connessione alla rete e i vincoli di personale delle autorità che rilasciano le autorizzazioni o dei gestori di rete.

⁴ Dovrebbe confluire nel canale unico dell'*addendum* di cui al regolamento 435/2023 anche la decisione, ai sensi dell'art. 7, par. 1, del Regolamento n. 241/2021, di trasferire al dispositivo fino al 5 per cento dei fondi in regime di gestione concorrente per il periodo 2021-2027.

⁵ Cfr. Commissione europea, 25.9.2023 "Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of the Recovery and Resilience Facility: moving forward", COM(2023) 545 final/2.

⁶ Il primo è teso a incrementare l'accesso della produzione di energia rinnovabile alle reti di distribuzione elettrica; il secondo aumenta la produzione e distribuzione di biogas e biometano sostenibili. La riforma riguarda le procedure amministrative per l'utilizzo delle fonti rinnovabili.

⁷ La riforma investe i procedimenti autorizzatori dei progetti legati alle energie rinnovabili e l'obbligo di installazione dei pannelli solari sui tetti dei nuovi edifici. L'investimento attiene alle reti di distribuzione elettriche.

⁸ Il pacchetto di investimenti e riforme investe 4 aree tematiche: le autorizzazioni ambientali nel settore delle rinnovabili e delle reti elettriche; l'efficiamento energetico degli edifici con la creazione di una piattaforma unica per raccogliere informazioni su edifici pubblici e privati; il rafforzamento delle misure del trasporto sostenibile; le competenze nel settore ambientale.

⁹ Le riforme riguardano la semplificazione delle procedure autorizzatorie nel settore della produzione di energia da fonti rinnovabili, la promozione della riduzione dei consumi elettrici di almeno il 10 per cento, l'istituzione di un segretariato generale per il coordinamento della strategia nazionale della transizione ecologica. Gli investimenti riguardano il supporto ai processi di decarbonizzazione dell'industria, il sostegno alla produzione e diffusione di idrogeno verde attraverso il finanziamento di quattro IPCEI, gli investimenti per l'efficiamento degli edifici pubblici e il rafforzamento delle misure per la ristrutturazione di quelli privati.

QUADRO SINOTTICO DELLE PROPOSTE DI MODIFICA AI PIANI IN AMBITO UE

	Data di presentazione	REPowerEU Capitolo presentato	Valutazione positiva della Commissione	Data dell'adozione da parte del Consiglio	Costo totale REPowerEU approvati (in milioni)
Belgio	20-lug-23	Sì	Valutazione in corso		
Bulgaria					
Repubblica Ceca	30-giu-23	Sì	Valutazione in corso		
Danimarca	31-mag-23	Sì	Valutazione in corso		
Germania	09-dic-22	No	17-gen-23	14-feb-23	
Estonia	09-mar-23	Sì	12-mag-23	16-giu-23	90
Irlanda	22-mag-23	No	26-giu-23	14-lug-23	
Grecia	31-ago-23	Sì	Valutazione in corso		
Spagna	06-giu-23	Sì	Valutazione in corso		
Francia	20-apr-23	Sì	26-giu-23	14-lug-23	2.825
Croazia	31-ago-23	Sì	Valutazione in corso		
Italia	11-lug-23	No	28-lug-23	Non ancora adottato	
	07-ago-23	Sì	Valutazione in corso		
Cipro	01-set-23	Sì	Valutazione in corso		
Lettonia					
Lituania	30-giu-23	Sì	Valutazione in corso		
Lussemburgo	11-nov-22	No	09-dic-22	17-gen-23	
Ungheria	31-ago-23	Sì	Valutazione in corso		
Malta	26-apr-23	Sì	26-giu-23	14-lug-23	70
Paesi Bassi	06-lug-23	Sì	Valutazione in corso		
Austria	14-lug-23	Sì	Valutazione in corso		
Polonia	31-ago-23	Sì	Valutazione in corso		
Portogallo	26-mag-23	Sì	Valutazione in corso		
Romania					
Slovenia	14 luglio 2023c	Sì	Valutazione in corso		
Slovacchia	26-apr-23	Sì	26-giu-23	14-lug-23	403
Finlandia	26-gen-23	No	28-feb-23	07-mar-23	
Svezia	24-ago-23	Sì	Valutazione in corso		

Fonte: Commissione europea (2023) 545 final/2.

FONTE GIURIDICA ALLA BASE DELLE PROPOSTE DI MODIFICA DEI PIANI

	Introduzione del Capitolo REPowerEU	Adeguamento a seguito dell'aggiornamento del contributo finanziario massimo	Modifica dovuta a circostanze oggettive	Introduzione di misure per l'adozione di ulteriori Prestiti del dispositivo per la ripresa e la resilienza
	(Articolo 21 <i>quater</i>)	(Articolo 18, par. 2)	(Articolo 21)	(Articolo 14)
Belgio	•	•	•	•
Bulgaria				
Repubblica Ceca	•	•	•	•
Danimarca	•			
Germania			•	
Estonia	•	•	•	
Irlanda			•	
Grecia	•		•	•
Spagna	•	•	•	•
Francia	•	•	•	
Croazia	•	•	•	•
Italia	•	•	•	
Cipro	•	•	•	
Lettonia				
Lituania	•	•	•	•
Lussemburgo		•		
Ungheria	•		•	•
Malta	•	•	•	
Paesi Bassi	•		•	
Austria	•		•	
Polonia	•	•	•	•
Portogallo	•	•	•	•
Romania				
Slovenia	•	•	•	•
Slovacchia	•	•	•	
Finlandia		•		
Svezia	•	•		
<i>perc. Su tot</i>	74%	63%	74%	37%

Fonte: Commissione europea (2023) 545 *final/2*

CRITICITÀ EMERSE IN FASE ATTUATIVA

1. Il nostro Paese ha deciso di avvalersi dei margini di flessibilità sopra descritti. Ciò è avvenuto all'esito di un'attività di ricognizione dei principali fattori di criticità emersi nel lasso temporale intercorso dall'avvio del Piano, i cui esiti sono stati resi noti nella terza Relazione del Governo sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, aggiornata al 31 maggio 2023. Nel documento gli elementi di difficoltà sono stati raggruppati in quattro categorie; le prime due tipologie sono ascrivibili ad eventi e circostanze oggettive e consistono: 1) nell'aumento di costi/scarsità di materiali; 2) in squilibri tra domanda e offerta o nell'impreparazione del sistema produttivo. A ciò si aggiungono ulteriori due categorie: 3) le difficoltà normative, amministrative o gestionali; e 4) le esigenze di ridefinizione sul piano tecnico degli impegni contenuti nella *Council implementing Decision* e negli *Operational Arrangements* (quali quelle di correzione di errori materiali o di precisazione e/o rimodulazione di *target* o degli indicatori di rendicontazione per assicurare l'efficienza e l'efficacia nel perseguimento del risultato). Essi interessano, nel complesso, 118 misure e sub-misure del Piano.

La Corte dei conti ha già riferito in merito agli esiti di tale attività ricognitiva (cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, delib. n. 27/2023¹⁰), focalizzando l’attenzione sulle 80 linee di intervento per le quali sono state censite due dimensioni di criticità o una sola difficoltà, ma di tipo oggettivo; per la quasi totalità si tratta di investimenti e in due casi di riforme (cfr. tavola 3). In tale sede è stato evidenziato come, in termini numerici, l’incidenza delle misure e sub-misure con criticità rispetto al totale delle iniziative ammonti al 28 per cento; la percentuale sale al 49,4 per cento se si considerano i valori finanziari (cfr. tavola 4). Limitando, poi, l’esame alle sole iniziative caratterizzate, anche solo parzialmente, da “progetti in essere”¹¹, il peso delle misure contrassegnate da criticità si innalza ad oltre il 54 per cento, dato che sale al 66 per cento se calcolato in termini finanziari; ciò riflette una maggiore difficoltà delle iniziative in essere di integrare i requisiti di ammissibilità e rendicontabilità previsti dal PNRR, tra i quali il rispetto del principio di non arrecare un danno significativo (DNSH) (cfr. tavola 5).

La ricognizione complessiva dei profili di criticità evidenziati nella Relazione (cfr. tavola 6) restituisce un quadro in cui risultano più frequenti le segnalazioni legate alla categoria dello “squilibrio offerta/domanda, investimenti non attrattivi, impreparazione del tessuto produttivo” (32 per cento) e quella delle “difficoltà normative, amministrative, gestionali ecc.” (32 per cento). Più contenuta la frequenza delle ipotesi di esigenza di ridefinizione di obiettivi/indicatori o di rendicontazione (19 per cento) e quella delle circostanze oggettive legate all’aumento dei costi e/o scarsità di materiali (17 per cento).

TAVOLA 3

MISURE PNRR E CON PROGETTI IN ESSERE PER NUMERO DI CRITICITÀ

Numero di dimensioni di criticità	N. misure del PNRR	% su tot.	N. misure con progetti in essere	% su tot.
1 criticità (di tipo oggettivo)	16	20	6	21
2 criticità	49	61	19	66
3 criticità	13	16	3	10
4 criticità	2	3	1	3
Totale	80		29	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della III Relazione sullo stato di attuazione del PNRR

¹⁰ Sezioni Riunite in sede di controllo, delibera n. 27/ SSRRCO/AUD/2023, del 18 settembre 2023: Memoria della Corte dei conti sull’atto n. 182 “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)”.

¹¹ Sono considerate tali quelle misure che includono, anche solo parzialmente, progetti rientranti nel PNRR ma già *in itinere* al momento dell’approvazione del Piano e previsti nei tendenziali di spesa, ivi inclusa la quota finanziata dal Fondo sviluppo e coesione. Nel complesso si fa riferimento a risorse per 67 miliardi.

MISURE PNRR CON CRITICITÀ: PER MISSIONE E COMPONENTE

Miss. / Comp.	N. misure con criticità (a)	N. misure PNRR (b)	Inc. (a/b)	Finanz. misure con criticità mln (c)	Finanziamento totale PNRR mln (d)	Inc. (c/d)
M1 Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	16	109	14,7%	11.079,6	40.291,5	27,5%
M1C1	3	51	5,9%	2.938,1	23.894,5	12,3%
M1C2	3	20	15,0%	5.883,5	9.722,0	60,5%
M1C3	10	38	26,3%	2.258,0	6.675,0	33,8%
M2 Rivoluzione verde e transizione ecologica	32	64	50,0%	47.643,6	59.458,6	80,1%
M2C1	4	11	36,4%	2.800,0	23.777,7	11,8%
M2C2	13	29	44,8%	16.657,7	15.361,7	108,4%
M2C3	4	5	80,0%	15.361,7	15.054,1	102,0%
M2C4	11	19	57,9%	12.824,1	5.265,0	243,6%
M3 Infrastrutture per una mobilità sostenibile	11	30	36,7%	16.466,2	25.396,7	64,8%
M3C1	10	18	55,6%	16.196,2	24.766,7	65,4%
M3C2	1	12	8,3%	270,0	630,0	42,9%
M4 Istruzione e ricerca	7	35	20,0%	7.450,0	30.876,0	24,1%
M4C1	4	23	17,4%	6.350,0	19.436,0	32,7%
M4C2	3	12	25,0%	1.100,0	11.440,0	9,6%
M5 Inclusione e coesione	11	31	35,5%	7.312,0	19.850,9	36,8%
M5C1	1	7	14,3%	10,0	11.215,9	0,1%
M5C2	5	15	33,3%	6.572,0	6.660,0	98,7%
M5C3	5	9	55,6%	730,0	1.975,0	37,0%
M6 Salute	3	17	17,6%	4.638,9	15.625,5	29,7%
M6C1	2	6	33,3%	3.000,0	8.625,5	34,8%
M6C2	1	11	9,1%	1.638,9	7.000,0	23,4%
Totale complessivo	80	286	28,0%	94.590,1	191.499,2	49,4%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della III Relazione sullo stato di attuazione del PNRR

MISURE CON PROGETTI IN ESSERE CON CRITICITÀ: PER MISSIONE E COMPONENTE

Miss. / Comp.	N. misure con criticità (a)	N. misure PNRR (b)	Inc. (a/b)	Finanz. misure con criticità mln (c)	Finanziamento totale PNRR mln (d)	Inc. (c/d)
M1 Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	1	6	16,7%	1.192,5	5.461,4	21,8%
M1C2	1	5	20,0%	1.192,5	4.441,4	26,8%
M1C3		1	0,0%		1.020,0	0,0%
M2 Rivoluzione verde e transizione ecologica	11	15	73,3%	24.102,1	24.382,1	98,9%
M2C1	1	1	100,0%	1.000,0	1.000,0	100,0%
M2C2	3	6	50,0%	3.500,0	3.750,0	93,3%
M2C3	2	2	100,0%	10.455,0	10.455,0	100,0%
M2C4	5	6	83,3%	9.147,1	9.177,1	99,7%
M3 Infrastrutture per una mobilità sostenibile	7	10	70,0%	7.627,8	14.470,2	52,7%
M3C1	7	10	70,0%	7.627,8	14.470,2	52,7%
M4 Istruzione e ricerca	1	8	12,5%	2.600,0	10.086,0	25,8%
M4C1	1	6	16,7%	2.600,0	7.706,0	33,7%
M4C2		2	0,0%		2.380,0	0,0%
M5 Inclusione e coesione	6	9	66,7%	5.177,0	6.602,0	78,4%
M5C1		2	0,0%		800,0	0,0%
M5C2	2	2	100,0%	4.577,0	4.577,0	100,0%
M5C3	4	5	80,0%	600,0	1.225,0	49,0%
M6 Salute	3	5	60,0%	3.500,0	5.982,7	58,5%
M6C1	2	2	100,0%	2.500,0	2.500,0	100,0%
M6C2	1	3	33,3%	1.000,0	3.482,7	28,7%
Totale complessivo	29	53	54,7%	44.199,4	66.984,4	66,0%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della III Relazione sullo stato di attuazione del PNRR

FREQUENZA DELLE CRITICITÀ PER TIPOLOGIA

	Aumento costi e/o scarsità materiali	Squilibrio offerta/domanda, investimenti non attrattivi, impreparazione del tessuto produttivo	Ridefinizione CID e OA	Difficoltà normative, amministrative, gestionali, ecc.	Totale
Misure PNRR	27	52	31	51	161
<i>frequenza</i>	17%	32%	19%	32%	
Misure con progetti in essere	19	15	6	17	57
<i>frequenza</i>	33%	26%	11%	30%	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della III Relazione sullo stato di attuazione del PNRR

IL PERCORSO DI MODIFICA DEL PNRR

2. Al citato documento hanno fatto seguito la richiesta, presentata in data 11 luglio 2023, assentita dalla Commissione europea in data 28 luglio 2023¹² e approvata con Decisione del Consiglio dell'Unione europea del 12 settembre 2023, di apportare specifiche modifiche ad alcune misure interessate da *target* e *milestone* nel I semestre 2023 (cui è legata la corresponsione della quarta rata dei finanziamenti europei), nonché la pubblicazione del più ampio documento governativo del 27 luglio 2023 contenente le proposte per la revisione complessiva del PNRR e l'introduzione del capitolo REPowerEU, alla base dell'avvio del procedimento di modifica in dialogo con le competenti istituzioni europee.

Con la richiamata delibera n. 27/2023 queste Sezioni riunite hanno esaminato l'architettura di fondo della proposta generale di revisione del Piano.

Da una prima ricostruzione delle informazioni disponibili (cfr. tavola 7), gli interventi di modifica riportati nel documento interessano una parte importante del Piano: 163 misure, circa il 57 per cento delle 286 complessive, cui andrebbe ad aggiungersi una nuova riforma in materia di Zone economiche speciali, con un correlato investimento¹³. Tale dato include anche le proposte di modifica alle misure interessate da *target* e *milestone* nel I semestre 2023 (cui è legata la corresponsione della quarta rata dei finanziamenti europei), già assentite dalla Commissione europea¹⁴.

In maggior dettaglio, la prefigurata revisione riguarda 149 investimenti (circa il 67 per cento del totale) e 14 riforme (circa il 21 per cento del totale). Se si prendono in considerazione solamente le misure con "progetti in essere", l'incidenza di interventi interessati da proposte di modifica è più forte, salendo ad oltre il 96 per cento (51 misure

¹² Cfr. Commissione Europea COM(2023) 477 final, Proposal for a Council implementing decision amending Implementing Decision (EU) (ST 10160/21 INIT; ST 10160/21 ADD 1 REV 2) of 13 July 2021 on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Italy. In pari data la Commissione europea ha anche reso nota l'esito positivo della valutazione preliminare sul soddisfacente raggiungimento di 54 obiettivi del secondo semestre 2022, inclusi nella richiesta di pagamento della terza rata, con la sola eccezione di un *target* (relativo al numero di nuovi alloggi per studenti), per il quale è stata richiesta una riformulazione in termini di *milestone* (aggiudicazione dei contratti iniziali per creare nuovi posti letto) da aggiungere alla quarta rata. A tale obiettivo è associato l'importo di 519,5 milioni di prestiti.

¹³ La riforma in materia tenderebbe a superare l'attuale perimetrazione in otto realtà territoriali, istituendo una ZES unica per il Mezzogiorno, con conseguente definizione della *governance*, del piano strategico e dei benefici e semplificazioni per le imprese ivi operanti. Al riguardo, il percorso è avviato con il d.l. n. 124/2023 che, dal primo gennaio 2024, istituisce la ZES unica.

¹⁴ Cfr. Commissione Europea COM(2023) 477 final, Proposal for a Council implementing decision amending Implementing Decision (EU) (ST 10160/21 INIT; ST 10160/21 ADD 1 REV 2) of 13 July 2021 on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Italy.

su 53 complessive), a testimonianza delle maggiori difficoltà riscontrate nell'attuazione di queste iniziative nel quadro delle condizionalità del Piano.

3. Una lettura complessiva delle proposte di revisione incidenti sulle 163 misure consente una classificazione delle stesse in quattro categorie, in ragione del relativo oggetto: per la quota preponderante di misure (116 casi, circa il 71 per cento) sono prefigurate modifiche incidenti esclusivamente su *target* e *milestone*; per ulteriori 30 misure (circa il 18 per cento del totale) la revisione riguarda solamente le dimensioni finanziarie; in 14 casi (circa il 9 per cento) si intende intervenire sia sugli obiettivi sia sul finanziamento; infine, in 3 ipotesi si propongono modifiche formali e di denominazione delle misure. Nella tabella 8, viene fornita la ripartizione delle categorie di interventi di revisione per missione del Piano.

TAVOLA 7

MISURE OGGETTO DI PROPOSTA DI MODIFICA

Tipo di misura	PNRR			Progetti in essere		
	N. misure modificate	Totale misure	Inc. %	N. misure modificate	Totale misure	Inc. %
Investimento	149	221	67,4	50	52	96,2
Riforma	14	65	21,5	1	1	100,0
Totale complessivo	163	286	57,0	51	53	96,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della Proposta per la revisione del PNRR e Capitolo REPowerEU

TAVOLA 8

TIPOLOGIE DI INTERVENTI DI MODIFICA PER MISSIONE

Missione	Modifica solo finanziaria	Modifica fin.+M&T	Modif. solo M&T	Corr. Form. Cambio denom.	Totale
M1 Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	3,7%	3,7%	23,9%	0,6%	31,9%
M2 Rivoluzione verde e transizione ecologica	4,9%	0,6%	17,8%	1,2%	24,5%
M3 Infrastrutture per una mobilità sostenibile	4,3%	1,2%	4,9%	0,0%	10,4%
M4 Istruzione e ricerca	3,1%	3,1%	9,8%	0,0%	16,0%
M5 Inclusione e coesione	2,5%	0,0%	10,4%	0,0%	12,9%
M6 Salute	0,0%	0,0%	4,3%	0,0%	4,3%
Totale complessivo	18,4%	8,6%	71,2%	1,8%	100,0%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della Proposta per la revisione del PNRR e Capitolo REPowerEU

Le proposte di modifica concernenti milestone e target

4. La quota principale di proposte di modifica, come già richiamato, è volta a variare – con diverse modalità – i *target* e *milestone* europei del Piano. Da una prima ricostruzione, nel complesso sarebbero 173 gli obiettivi per i quali il documento prospetta interventi, circa un terzo dei 527 obiettivi totali, ovvero poco meno della metà di quelli che risultano ancora da conseguire in base alle rilevazioni del sistema ReGiS (cfr. tavola 9). Di questi, 80 sono obiettivi riconducibili alle misure individuate come critiche nella terza Relazione del Governo.

In maggior dettaglio, la revisione andrebbe a toccare 26 obiettivi qualitativi (12 per cento del totale, circa 39 per cento di quelli da completare) e 147 *target* (47 per cento del totale, circa il 51 per cento di quelli da completare); essa risulta numericamente concentrata nelle prime due missioni: il 36 per cento degli obiettivi oggetto di potenziale modifica è riconducibile alle politiche della digitalizzazione, innovazione, competitività

e cultura della missione 1; un ulteriore 27 per cento a quelle della rivoluzione verde e transizione ecologica della missione 2.

L'incidenza in rapporto al numero di *milestone* e *target* assegnati a ciascuna linea di *policy* evidenzia una distribuzione più omogenea delle proposte di modifica, tutte nel *range* 29-35 per cento, fatta eccezione per le misure dell'istruzione e della ricerca (missione 4), laddove ad essere interessati da revisione sono oltre la metà degli obiettivi (cfr. tavola 10).

Concentrando l'attenzione sulla natura dell'intervento proposto (cfr. tavola 11), circa il 47 per cento delle modifiche si traduce in una variazione sostanziale della definizione degli obiettivi, dettata, prevalentemente, dall'esigenza di rivederne i parametri di riferimento, garantire maggiore coerenza nella descrizione o tenere in considerazione l'aumento dei costi. Parimenti rilevanti, in termini di frequenza numerica, le modifiche consistenti nel differimento temporale della data di scadenza degli obiettivi (15 per cento) o nella riduzione quantitativa degli stessi (13 per cento), in entrambi i casi prevalentemente quale corollario di sopravvenute problematiche attuative o dell'aumento dei prezzi.

In maggior dettaglio, con riferimento alle 23 ipotesi di interventi di modifica comportanti la riduzione quantitativa di *target*, in 17 casi il depotenziamento dell'obiettivo si traduce in una diminuzione dell'ambizione di *performance* del Piano¹⁵, mentre in altre 6 fattispecie il documento dichiara l'intenzione di confermare comunque l'obiettivo finale, finanziando la componente sottratta al PNRR con risorse alternative¹⁶.

Più contenuto, sebbene non trascurabile, il numero di modifiche comportanti rimodulazioni quantitative (7 per cento) o correzioni formali (6 per cento), nonché quello degli obiettivi associati a misure per le quali si propone l'eliminazione (8 per cento). Sono solamente 5 i casi in cui si prospetta un aumento quantitativo dell'obiettivo, dettato – oltre che dall'esigenza di modificare i parametri di riferimento – anche dalla volontà di rafforzare le misure e renderle più coerenti con le rispettive finalità¹⁷.

¹⁵ Si fa riferimento, ad esempio, alla contrazione del numero (da 13 a 5) di teatri da realizzare nell'ambito della misura di "Sviluppo industria cinematografica", di quello dei siti culturali e turistici da riqualificare (da 200 a 150) di cui alla misura "Caput Mondi. Next Generation EU per grandi eventi turistici", alla riduzione della capacità installata nell'investimento di sviluppo agro-voltaico, del numero di stazioni di rifornimento a base di idrogeno (da 40 a 35), dell'ammontare di finanziamenti privati attivati con le misure di *venture capital* nella transizione ecologica (da 250 a 200 milioni), del numero di borse di dottorato innovativo assegnate (da 15 a 7,5 mila).

¹⁶ Rilevano, al riguardo, le modifiche agli interventi in materia sanitaria: passano da 1350 a 936 le Case della comunità, da 600 a 524 le centrali operative, da 400 a 304 gli ospedali di comunità e da 109 a 87 interventi antisismici nelle strutture ospedaliere. Gli interventi esclusi verranno realizzati con risorse a valere su fondi nazionali ex art. 20, legge n. 67/1988 ovvero, in alcuni casi, anche mediante la riprogrammazione delle risorse della politica di coesione.

¹⁷ Quattro delle cinque modifiche riguardano la misura "Rafforzamento dell'adozione dei servizi della piattaforma PagoPa e dell'applicazione IO"; in particolare, la proposta di modifica prevede l'incremento del numero dei servizi accessibili per comuni, regioni, aziende sanitarie, scuole e università e si basa sull'esigenza di tenere conto dei servizi effettivamente forniti dai diversi enti. Il quinto aumento quantitativo attiene invece all'obiettivo dell'Ecobonus; il rafforzamento controbilancia l'eliminazione dalla misura in discorso del Sismabonus il cui contributo alla transizione *green* è oggetto di valutazione.

TAVOLA 9

OBIETTIVI OGGETTO DI PROPOSTA DI MODIFICA

Tipo di obiettivo	Obiettivi modificati (a)	Totale obiettivi (b)	(a/b)	Obiettivi da conseguire (c)	(a/c)
Milestone	26	214	12%	66	39%
Target	147	313	47%	289	51%
Totale complessivo	173	527	33%	355	49%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della Proposta per la revisione del PNRR e Capitolo REPowerEU

TAVOLA 10

OBIETTIVI OGGETTO DI PROPOSTA DI MODIFICA PER MISSIONE

Missione	Obiettivi modificati	Totale obiettivi	Inc. %
M1 Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	63	220	29
M2 Rivoluzione verde e transizione ecologica	47	141	33
M3 Infrastrutture per una mobilità sostenibile	11	32	34
M4 Istruzione e ricerca	27	52	52
M5 Inclusione e coesione	16	54	30
M6 Salute	9	28	32
Totale complessivo	173	527	33

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della Proposta per la revisione del PNRR e Capitolo REPowerEU

TAVOLA 11

TIPOLOGIE DI INTERVENTI SU M&T

	N.	Comp. %
Altre modifiche sostanziali M&T	123	47
Differimento scadenza M&T	39	15
Riduzione quantitativa	33	13
M&T relativi a misure eliminate	22	8
Rimodulazione quantitativa	19	7
Correzione formale	16	6
Aumento quantitativo	5	2
Eliminazione M&T	3	1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della III Relazione sullo stato di attuazione del PNRR e della Proposta per la revisione del PNRR e Capitolo REPowerEU

Le proposte di modifica con impatto finanziario

5. Il documento di revisione del Piano contempla – come già ricordato – una quota importante di modifiche suscettibili di incidere sulla dotazione finanziaria di alcune misure, in senso espansivo o restrittivo, ovvero prefigurando una mera riprogrammazione delle risorse all'interno del singolo intervento, senza effetti redistributivi sul Piano (cfr. tavola 12). Tuttavia, dalle informazioni allo stato disponibili, non appare possibile fornire una ricostruzione complessiva delle variazioni finanziarie che interesseranno il PNRR, in quanto in alcuni casi (n. 13) sono manifestate esigenze di rafforzamento dei quadri finanziari ovvero viene prospettata la presenza di economie/minori tiraggi delle misure, senza però esplicitarne le dimensioni finanziarie. Inoltre, in alcune ipotesi di manifestazione di esigenze di integrazione di risorse (n. 7), non viene chiaramente specificato se il relativo rifinanziamento avvenga attraverso una rimodulazione di risorse del PNRR oppure a valere su altre tipologie di fondi esterni al Piano stesso.

Ciò premesso, sono 29 le misure interessate da proposte di definanziamento, integrale o parziale: di queste per 9 casi non viene esplicitato l'importo della riduzione (in 6 ipotesi la variazione è legata alla rilevazione di economie e negli ulteriori 3 casi la scelta di definanziamento è giustificata alla luce del basso tiraggio delle misure o dell'aumento dei costi). Negli ulteriori 20 casi, l'indicazione del definanziamento parziale o dell'eliminazione della misura a carico del PNRR è accompagnata dalla quantificazione delle risorse, per complessivi 18 miliardi. Di questi, in 11 casi il definanziamento o l'eliminazione¹⁸ liberano risorse riprogrammabili all'interno del Piano, per complessivi 2,1 miliardi. Trattasi di proposte di revisione giustificate dalla rilevazione di difficoltà attuative (n. 6 casi, per 1,9 miliardi), dalla constatazione di un minor utilizzo della misura da parte dei beneficiari (n. 4 casi, 262 milioni) o dalla riduzione quantitativa dei *target* (n. 1 caso, 19 milioni). Per le restanti 9 misure, la decisione di definanziamento parziale (n. 2 casi) o di eliminazione dal PNRR (n. 7 casi) concorre al *plafond* di risorse utili all'introduzione del nuovo capitolo REPowerEu, per complessivi 15,9 miliardi. Per queste ultime misure, il definanziamento è giustificato da difficoltà attuative (6 casi, per 13,6 miliardi), dalla ricerca di un più efficiente utilizzo delle risorse (n. 2 casi, per 1 miliardo) e da difficoltà di compatibilità di investimenti in essere con il quadro della rendicontazione (n. 1 caso, per 1,3 miliardi).

Alle 29 misure su cui incidono proposte di definanziamento parziale o integrale (incluse quelle con *quantum* della riduzione non esplicitato) si associano disponibilità finanziarie complessive del Piano per 33,8 miliardi. Di questi, 17,3 miliardi sono stati oggetto di provvedimento di ripartizione, mentre la quota territorializzata nel Mezzogiorno è stimata in 16,1 miliardi. Limitatamente alle 20 misure per le quali è fornita una quantificazione del definanziamento, le disponibilità complessive alle stesse associate sono pari a 26,9 miliardi, di cui 15,7 miliardi oggetto di ripartizione. La quota destinata al Mezzogiorno è stimata in 13,4 miliardi.

Il medesimo aggregato di misure contribuisce all'obiettivo della transizione *green* per 12,5 miliardi (circa il 18 per cento del contributo attuale del PNRR) e a quello della transizione digitale per 6 miliardi (circa il 12 per cento del contributo dell'attuale PNRR).

Concentrando l'attenzione sulle 9 misure oggetto di definanziamento o eliminazione in favore del capitolo REPowerEu, le relative dotazioni finanziarie complessive ammontano a 17,1 miliardi, di cui 5,9 miliardi per investimenti nuovi e 11,2 per progetti in essere (presenti in 5 misure). La proposta di definanziamento parziale o eliminazione per complessivi 15,9 miliardi intacca, quindi, progetti in essere per 11,2 miliardi e nuove iniziative per la restante quota di 4,6 miliardi.

In sette casi il documento governativo esplicita la volontà di portare comunque avanti gli investimenti a valere su fondi diversi dal PNRR (per un totale di 13,9 miliardi), senza tuttavia precisare in dettaglio le relative modalità di finanziamento. Diversamente, per le restanti due fattispecie (poco meno di due miliardi) non vengono fornite indicazioni

¹⁸ Si fa riferimento al sub-investimento relativo alle ciclovie turistiche (M2C2I4.1.1), nella titolarità del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con una dotazione attuale di 400 milioni. Al riguardo, il documento non fornisce indicazioni di portare comunque avanti l'iniziativa, spostandola a carico di altre fonti di finanziamento. La misura – che vede come soggetti attuatori le Regioni e le Province autonome – non era segnalata come critica nella terza Relazione del Governo e registrava una spesa sostenuta per poco meno di 44 milioni.

utili¹⁹. Su tali ultime iniziative, tuttavia, non risultano avviati progetti, né è rilevata spesa sostenuta.

La quota preponderante delle somme oggetto di definanziamento (poco meno di 13 miliardi) è attribuibile alle 6 misure affidate in gestione ai Comuni, la cui attuazione dovrà completarsi al di fuori del quadro del PNRR. Su tali interventi risultano attivati oltre 46 mila progetti, per un costo ammesso complessivo di circa 15 miliardi²⁰ e spesa sostenuta per oltre 2,3 miliardi; ciò trova particolare concentrazione nei tre 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”, quest’ultimi ascrivibili agli interventi per infrastrutture sociali (missione 5, componente 2).

6. Sul fronte dei rifinanziamenti, sono 14 le misure per le quali viene prospettato un incremento delle risorse. In 9 casi ciò trova giustificazione nell’esigenza di agevolare il raggiungimento degli obiettivi finali, in 4 casi la richiesta è fondata sulla constatazione di un andamento della domanda superiore alle attese, mentre in un caso essa è causata dall’aumento dei costi.

Solo per 10 misure il documento esplicita l’ammontare del rifinanziamento richiesto; complessivamente il maggiore fabbisogno ammonta a 2,5 miliardi: per 1,6 miliardi la copertura è individuata a valere sulla riprogrammazione delle altre risorse del PNRR, mentre per 0,9 miliardi non vengono fornite informazioni specifiche.

Tre quarti delle esigenze di rifinanziamento sono dirette a tre misure: il “Potenziamento dei nodi ferroviari metropolitani e dei collegamenti nazionali chiave” per 1 miliardo, il “Rinnovo del parco ferroviario regionale per il trasporto pubblico con treni alimentati con combustibili puliti e servizio universale” per 600 milioni e la “Riforma della legislazione sugli alloggi per studenti e investimenti negli alloggi per studenti” per 300 milioni.

Esigenze di ulteriori dotazioni finanziarie scaturiscono anche dalla prospettata introduzione di nuove misure nel quadro del PNRR, diverse da quelle legate al capitolo REPowerEU, quali l’investimento associato alla ZES unica del Mezzogiorno e quello volto a sostenere la ricostruzione dei territori dell’Emilia-Romagna colpiti dai recenti eventi alluvionali. In entrambi i casi il documento non fornisce una quantificazione delle specifiche esigenze finanziarie, ma indica le misure del Piano da cui attingere le risorse necessarie. Nel primo caso, il richiamo è agli investimenti “Aree interne: potenziamento servizi e infrastrutture sociali di comunità” e “Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie” con quadri economici complessivamente pari a circa 1 miliardo; va al riguardo sottolineato come le medesime misure siano incluse nell’elenco dei definanziamenti finalizzati alla copertura del capitolo REPowerEU. Nel secondo caso, le risorse per il sostegno all’Emilia-Romagna dovrebbero essere attinte dalle “Misure per la gestione del

¹⁹ Si fa riferimento alla misura M2C2I1.3 “Promozione impianti innovativi (incluso *offshore*)” con una dotazione di 675 milioni e le imprese come soggetti attuatori, e alla M2C4I2.1.A “Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico” con una dotazione di 1,3 miliardi e le Regioni come soggetti attuatori.

²⁰ Dati estratti da ReGIS a fine agosto 2023.

rischio alluvioni e la riduzione del rischio idrogeologico”, alle quali è associata una dotazione di circa 1,2 miliardi.

Da ultimo, il documento di revisione esprime anche l’esigenza di rafforzamento del piano asili nido, con un incremento del finanziamento di circa 900 milioni, necessari per indire un nuovo bando che assicuri il conseguimento del relativo *target*. Non viene al riguardo specificato se il richiamato fabbisogno verrà soddisfatto attraverso la rimodulazione di risorse interne al Piano o con fondi esterni allo stesso.

TAVOLA 12

MODIFICHE CON IMPATTO FINANZIARIO

Risorse	N. Interventi	Var. finanziaria (mln)
Interventi in riduzione	29	-18.047,0
Definanziamenti totali o parziali per il cap. REPowerEU	9	-15.890,9
Definanziamenti totali o parziali all’interno PNRR	11	-2.156,1
Economie e definanziamenti non quantificati	9	-
Interventi in aumento	14	2.550,2
Incrementi di risorse misure PNRR	10	2.550,2
Incrementi di risorse misure PNRR non quantificati	4	-
Esigenze finanziarie per nuove misure (ZES Unica e Emilia-Romagna)	2	Non quantificato
Piano Asili Nido	1	900
Riprogrammazione risorse interne alla stessa misura	1	-

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della III Relazione sullo stato di attuazione del PNRR e sulla Proposta per la revisione del PNRR e del Capitolo REPowerEU

IL NUOVO CAPITOLO REPOWEREU

7. Come già ricordato, con il Regolamento n. 435/2023²¹, di modifica del precedente Regolamento 241/2021, è stata offerta la possibilità di integrare i piani nazionali con un nuovo pacchetto di misure riconducibili all’iniziativa REPowerEU, adottato all’indomani dell’invasione dell’Ucraina, con nuovi vincoli nel percorso della transizione energetica europea (cfr. Riquadro “Il REPowerEU e il DRR”).

Al riguardo, con il documento di revisione e aggiornamento del PNRR, il Governo ha delineato i contorni del capitolo REPowerEU che intende inserire nel Piano, in linea con gli orientamenti illustrativi formulati dalla Commissione europea²². L’*addendum* si compone di 6 riforme²³ e 21 investimenti, con quadri economici per un totale di 19,2 miliardi (cfr. tavola 13).

²¹ Regolamento (UE) 2023/435 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 febbraio 2023 che modifica il regolamento (UE) 2021/241 per quanto riguarda l’inserimento di capitoli dedicati al piano REPowerEU nei piani per la ripresa e la resilienza e che modifica i regolamenti (UE) n. 1303/2013, (UE) 2021/1060 e (UE) 2021/1755, e la direttiva 2003/87/CE.

²² Cfr. Comunicazione della Commissione, Orientamenti sui piani per la ripresa e la resilienza nel contesto di REPowerEU (2023/C 80/01). La Comunicazione precisa le informazioni da indicare per esplicitare motivi, obiettivi e natura delle modifiche del rispettivo Piano, senza naturalmente intralciare il percorso attuativo in essere. In base al quadro regolamentare, gli Stati membri erano incoraggiati a presentare i capitoli REPowerEU preferibilmente entro il 31 aprile 2023, fermo restando il termine legale del 31 agosto 2023 per la sottoposizione di piani modificati che contemplino una richiesta di prestito, dando priorità alle misure la cui attuazione è già in corso e può essere intrapresa fino al 2026. La valutazione della Commissione dovrebbe avvenire nei due mesi successivi.

²³ Si tratta dei seguenti interventi settoriali: la riduzione dei costi di connessione degli impianti per la produzione di biometano; la mitigazione del rischio finanziario associato ai contratti *Power Purchasing Agreement* (PPA) da fonti

Gli investimenti sono raggruppati in 3 linee di *policy* (capitoli): 1) il rafforzamento strategico delle reti elettriche di trasmissione e distribuzione (*subchapter A*)²⁴, nonché di quelle di trasmissione del gas (*subchapter B*), con 8 investimenti per complessivi 2,3 miliardi (12 per cento del totale); 2) la transizione verde e l'efficientamento energetico, con misure rivolte ai settori produttivi e al patrimonio immobiliare pubblico e privato, con 11 investimenti per complessivi 14,8 miliardi (77 per cento del totale)²⁵; 3) il sostegno alle filiere dell'energia rinnovabile, nella prospettiva dell'economia circolare e del recupero dei materiali rari, con 2 investimenti per complessivi 2 miliardi (10,6 per cento del totale)²⁶.

Trattasi in tutti i casi di nuovi investimenti, fatta eccezione per 4 ipotesi in cui le misure sono tese a rafforzare (*scale-up*) iniziative già presenti nel PNRR²⁷. In tali fattispecie l'incremento degli stanziamenti risulta rilevante (in due casi è pari al 18 per cento delle somme disponibili nel Piano e negli altri due rispettivamente del 25 e dell'88 per cento), in linea con quanto richiesto dagli Orientamenti della Commissione europea, secondo cui, per essere ammissibili, gli interventi di rafforzamento devono introdurre un miglioramento sostanziale del livello di ambizione della misura iniziale. Solo una delle 4 iniziative risulta allo stato oggetto di provvedimenti di ripartizione ("Produzione di idrogeno in aree industriali dismesse - *hydrogen valleys*"), che interessano il totale delle risorse allo scopo allocate (500 milioni).

Rispetto ai 6 obiettivi che il Regolamento 435/2023 (art. 21-*quater*, par. 3) indica per le misure del REPower EU, gli investimenti contemplati nel documento perseguono finalità prevalentemente concentrate nel campo della promozione dell'efficienza energetica degli edifici e delle infrastrutture critiche (40 per cento dei casi), in quello del miglioramento delle infrastrutture e degli impianti energetici (24 per cento dei casi) e in quello del contrasto delle strozzature interne e transfrontaliere nella trasmissione e nella

rinnovabili; l'aggiornamento del quadro regolatorio della formazione *Green Skill* nel settore private e pubblico (due riforme); la *Road map* per la razionalizzazione dei sussidi inefficienti ai combustibili fossili; l'adozione del Testo unico per l'autorizzazione degli impianti di produzione energetica da fonti rinnovabili.

²⁴ Il blocco include gli interventi: 1) *smart grid*, 2) quelli sulla resilienza climatica delle reti, 3) quello sulle reti di trasporto elettriche (a sua volta scomposto nei tre investimenti *Tyrrhenian Link*, SACOI3 e digitalizzazione delle reti infrastrutturali di trasmissione), 4) lo sviluppo di progetti di interconnessione elettrica transfrontaliera tra Italia e Paesi confinanti, 5) la linea Adriatica Fase 1, 6) il potenziamento Export-Fase 1.

²⁵ Gli 11 investimenti sono riconducibili a tre tematiche: 4 alla produzione di energie rinnovabili (*subchapter A*); 4 alle misure a favore delle attività produttive (*subchapter B*), stimolando l'autoconsumo e l'autoproduzione anche da parte delle PMI, nonché migliorando la logistica e l'impatto ambientale nel settore agricolo; 2 all'efficientamento energetico del patrimonio immobiliare pubblico e dei porti (*subchapter C*); l'ultimo all'efficientamento energetico del patrimonio immobiliare privato, per affrontare la sfida della povertà energetica, attraverso la revisione dell'Ecobonus (*subchapter D*).

²⁶ Le due proposte intendono favorire la trasformazione tecnologica e digitale delle imprese, attribuendo una priorità agli investimenti volti alla transizione verso il paradigma dell'economia circolare. Si vuole favorire lo sviluppo di filiere nel settore agroalimentare attraverso programmi di investimento integrati su tutto il territorio nazionale, promuovendo la collaborazione e l'integrazione tra i soggetti della filiera stessa, sfruttando i margini di flessibilità resi possibili dalle norme europee sugli aiuti di Stato, con particolare riferimento al Quadro temporaneo di crisi per la transizione (cd. *Temporary Framework* Ucraina). In particolare, la misura di supporto alla transizione ecologica del sistema produttivo e alle filiere strategiche per le *net zero technologies*, con una dotazione proposta di 2 miliardi mira a sostenere investimenti di importanti dimensioni, attraverso vari strumenti, quali i contratti di sviluppo, il Fondo per il sostegno alla transizione industriale, disciplinato dal decreto del Ministro dello sviluppo economico 21 ottobre 2022 e di prossima attivazione, nonché lo strumento "Investimenti sostenibili 4.0", di cui al Decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 febbraio 2022.

²⁷ Si tratta delle misure poste sotto la titolarità del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica: M2C2I2.1 "Rafforzamento *smart grid*", M2C2I2.2 "Interventi sulla resilienza climatica delle reti", M2C2I3.1 "Produzione di idrogeno in aree industriali dismesse (*hydrogen valleys*)"; M2C2I3.5 "Ricerca e sviluppo sull'idrogeno".

distribuzione di energia (18 per cento dei casi). Per le riforme, ai primi due obiettivi si cumula quello della riqualificazione accelerata della forza lavoro, grazie all'acquisizione di competenze verdi e delle relative competenze digitali, e attraverso il sostegno delle catene del valore relative alle materie prime e tecnologie critiche connesse alla transizione verde (29 per cento dei casi).

Sotto il profilo della ripartizione per amministrazione proponente (cfr. tavola 14), le misure sono in prevalenza riferibili, sia in termini numerici che di importi finanziari, al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (18 iniziative per circa 6,9 miliardi) e a quello delle imprese e del *made in Italy* (4 iniziative per 7,9 miliardi, operanti con strumenti per lo più già esistenti, quali i crediti d'imposta, la Nuova Sabatini e i contratti di sviluppo). Rilevante anche il peso finanziario dell'investimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri (3,6 miliardi) in materia di efficientamento energetico degli investimenti pubblici.

Le risorse a copertura del pacchetto di misure per 19,2 miliardi sono individuate, oltre che dal definanziamento dei sopra richiamati 9 investimenti del Piano per 15,9 miliardi, nei 2,76 miliardi di sovvenzioni rese disponibili dal sistema di scambio di quote di emissioni ("ETS"), in quelle consentite dalla gestione flessibile dei fondi delle politiche di coesione 2021-2027 per circa 3 miliardi, nonché nei fondi derivanti dall'aggiornamento del contributo UE PNRR per effetto della variazione del Pil (150 milioni).

TAVOLA 13

COMPOSIZIONE CAPITOLO REPOWEREU

Investimenti	Sub-chapter	Numero interventi	Costo (mln)	% su tot.
Reti	Energia	6	1.892,0	9,83
Reti	Gas	2	420,0	2,18
Reti Totale		8	2.312,0	12,01
Transizione verde ed efficientamento energetico	Produzione rinnovabili	4	533,0	2,77
Transizione verde ed efficientamento energetico	Transizione verde - Ecobonus sociale	1	4.000,0	20,77
Transizione verde ed efficientamento energetico	Transizione verde - Patrimonio pubblico	2	4.000,0	20,77
Transizione verde ed efficientamento energetico	Transizione verde - Settore produttivo	4	6.260,0	32,51
Transizione verde ed efficientamento energetico Totale		11	14.793,0	76,82
Filiera Totale		2	2.050,0	10,65
Totale investimenti		21	19.155,0	99,48
Totale Riforme		6	100,7	0,52
Totale complessivo		27	29.255,7	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati sulla Proposta per la revisione del PNRR e Capitolo REPowerEU

CAPITOLO REPowerEU: RIPARTIZIONE PER AMMINISTRAZIONE

Amministrazione	Importo progetti (mln)	% su totale
MASAF	400,00	2
MASE	2.895,00	15
MEF - MASE	4.000,00	21
MIMIT	7.860,00	41
MIT	400,00	2
MLPS	100,00	1
PCM	3.600,00	19
PCM - PA	0,75	0
Totale complessivo	19.255,75	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della proposta per la revisione del PNRR e Capitolo REPowerEU

L'ATTUAZIONE SEMESTRALE DEL PNRR

L'ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI NEL I SEMESTRE 2023

1. Nel corso del primo semestre del 2023, la realizzazione dei progetti del PNRR prevedeva ulteriori 28 obiettivi europei; in questa fase attuativa continua ad essere prevalente il peso delle *milestone* (n. 21) rispetto ai *target* quantitativi (n. 7) che, tuttavia, cominciano a rivestire un peso rilevante. Nove di questi obiettivi sono stati oggetto di modifica nel quadro della proposta di revisione di alcune misure interessate da *target* e *milestone* nel I semestre 2023, presentata dal Governo italiano in data 11 luglio 2023, assentita dalla Commissione europea in data 28 luglio 2023²⁸ e approvata con Decisione del Consiglio dell'Unione europea del 12 settembre 2023. In quattro casi, l'intervento di revisione riguarda solamente aspetti formali nella definizione degli obiettivi; in due ipotesi viene introdotta una rimodulazione quantitativa dell'obiettivo²⁹; nelle ulteriori tre fattispecie vengono apportate variazioni sostanziali, tra le quali figura il differimento della scadenza del *target* M4C1-28 dal secondo semestre 2022 al primo semestre 2023³⁰. Per completezza va ricordato che la proposta di revisione complessiva del PNRR, contenuta nel documento pubblicato dal Governo il 27 luglio 2023 e ancora oggetto di confronto in ambito europeo, comporterebbe, ove approvata, il differimento di una *milestone* al quarto trimestre del 2023³¹.

2. A fine semestre (cfr. tavola 15), il raggiungimento integrale degli *step* previsti ha portato ad un livello di conseguimento del 34 per cento del complesso degli obiettivi (28 per cento a fine 2022); attesa la diversa articolazione temporale delle due tipologie di obiettivi, che vede le *milestone* prevalentemente concentrate nella parte iniziale del Piano e i *target* nella seconda³², il grado di completamento risulta molto più intenso per le prime (71 per cento del numero totale, era il 61 per cento a fine 2022) rispetto a quanto si registri per i *target* (8 per cento del totale, era il 6 per cento a fine 2022).

²⁸ Cfr. Commissione Europea COM(2023) 477 final, *Proposal for a Council implementing decision amending Implementing Decision (EU) (ST 10160/21 INIT; ST 10160/21 ADD 1 REV 2) of 13 July 2021 on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Italy*. In pari data la Commissione europea ha anche reso noto l'esito positivo della valutazione preliminare sul soddisfacente raggiungimento di 54 obiettivi del secondo semestre 2022, inclusi nella richiesta di pagamento della terza rata, con la sola eccezione di un *target* (relativo al numero di nuovi alloggi per studenti), per il quale è stata richiesta una riformulazione in termini di *milestone* (aggiudicazione dei contratti iniziali per creare nuovi posti letto) da aggiungere alla quarta rata. A tale obiettivo è associato l'importo di 519,5 milioni di prestiti.

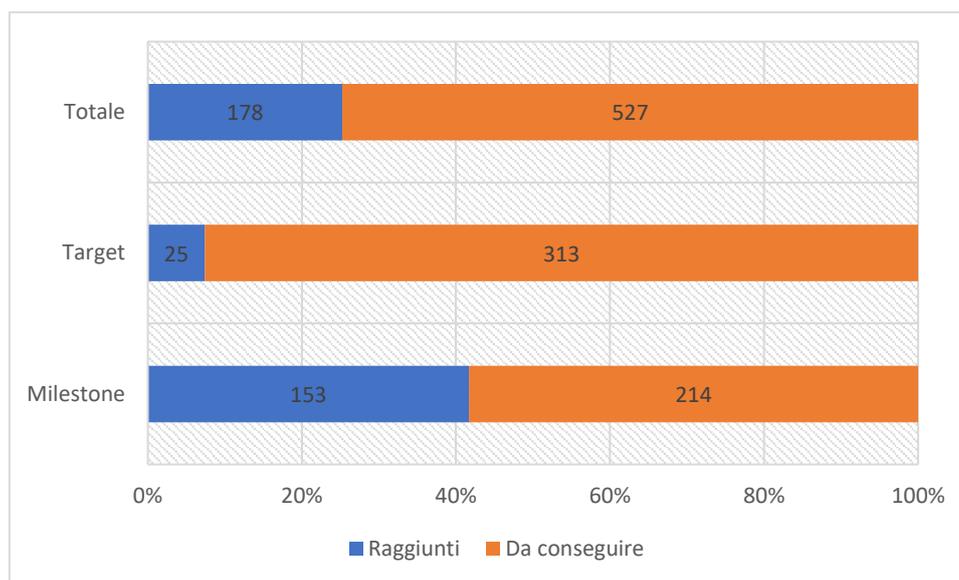
²⁹ Si fa riferimento alla *milestone* M2C2-27 relativa all'investimento di sviluppo delle infrastrutture di ricarica elettrica, per il quale è disposta la sostituzione dell'installazione di quelle nelle autostrade con l'incremento di quelle in aree urbane, nonché al *target* M2C3-2 relativo al Rafforzamento del Superbonus, per il quale è previsto l'incremento dell'obiettivo di efficientamento energetico a fronte dell'eliminazione dalla misura della componenti di interventi per la riduzione del rischio sismico.

³⁰ L'obiettivo riguarda la Riforma della legislazione sugli alloggi per studenti e investimenti negli alloggi per studenti. Ne viene disposta la tramutazione da *target* a *milestone* consistente nell'aggiudicazione dei contratti iniziali per la creazione di posti letto aggiuntivi.

³¹ Si tratta della *milestone* M1C1-72 della riforma "Riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni e delle autorità sanitarie". L'esigenza di differimento è motivata dai tempi necessari per poter rendicontare i risultati di tutte le fatture emesse entro l'anno.

³² Sul punto si veda il paragrafo "Traguardi e obiettivi del piano (2021-2026): caratteristiche e tassonomie" della prima Relazione sullo stato di attuazione del PNRR della Corte dei conti (Sezioni riunite in sede di controllo, del. n. 4/2022). Al riguardo si specifica che l'82 per cento circa delle *milestone* è previsto nei primi tre anni di vita del Piano e solo il 18 per cento nella seconda metà. L'andamento dei *target*, al contrario, indica una forte concentrazione (il 77 per cento circa) di obiettivi a partire dal secondo semestre del 2024.

LIVELLO DI ATTUAZIONE M&T AL I SEMESTRE 2023



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ReGiS

Oltre il 68 per cento degli obiettivi del semestre si riferisce alla Missione 1 “Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo” (n. 10) e alla 2 “Rivoluzione verde e transizione ecologica” (n. 9). Più contenuto il peso numerico di *milestone* e *target* associati alle Missioni 4 “Istruzione e ricerca” e Missione 5 “Inclusione e coesione” (n. 4 ciascuna, circa il 14 per cento); solo un obiettivo pertiene alla Missione 6 “Salute”, mentre non è interessata da scadenza la Missione 3 “Infrastrutture per una mobilità sostenibile”.

TAVOLA 15

M&T IN SCADENZA I SEM. 2023 PER MISSIONE E COMPONENTE

Missione/Componente	N. Milestone e Target	Ripartizione percentuale
M1C1	8	29%
M1C2	1	4%
M1C3	1	4%
M2C2	7	25%
M2C3	1	4%
M2C4	1	4%
M4C1	2	7%
M4C2	2	7%
M5C1	1	4%
M5C2	2	7%
M5C3	1	4%
M6C2	1	4%
Totale complessivo	28	100%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ReGiS

Analizzando gli obiettivi in relazione alla loro natura, scende la quota di scadenze legate alla fase di programmazione delle iniziative, consistenti in provvedimenti regolamentari, nonché in *step* progettuali e procedure di affidamento. Si accresce, invece,

il peso degli obiettivi che marcano il passaggio al momento della realizzazione dei progetti, come le aggiudicazioni (dal 13 al 29 per cento), gli accordi (dallo 0 al 7 per cento), i trasferimenti (dallo 0 al 4 per cento) ed i risultati quantitativi finali (dallo 0 al 14 per cento).

TAVOLA 16

CLASSIFICAZIONE M&T IN SCADENZA I SEM. 2023

Tipologia M&T	N. M&T	Ripartizione percentuale
Accordo	2	7%
Aggiudicazione	8	29%
Normativa settoriale	8	29%
Risultato quantitativo finale	4	14%
Risultato quantitativo intermedio	4	14%
Studi preliminari	1	4%
Trasferimenti	1	4%
Totale complessivo	28	100%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ReGiS

Gli obiettivi hanno avuto, come responsabili, soprattutto le strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri (7 obiettivi, un quarto del totale), il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (6 obiettivi, 21 per cento), nonché quelli delle infrastrutture e dei trasporti e delle imprese e del *made in Italy* (entrambi 3 obiettivi, 11 per cento del totale).

TAVOLA 17

M&T IN SCADENZA I SEM. 2023 PER AMMINISTRAZIONE

Amministrazione titolare degli interventi	N. M&T in scadenza II sem. 2022	Ripartizione percentuale
MASE	6	21%
INFRASTRUTTURE	3	11%
MIMIT	3	11%
UNIVERSITA	2	7%
PCM-Pres Cons Min	2	7%
PCM-MITD	2	7%
MEF	2	7%
PCM-Dip Sport	1	4%
PCM - Min Sud	1	4%
GIUSTIZIA	1	4%
LAVORO	1	4%
SALUTE	1	4%
CULTURA	1	4%
ISTRUZIONE	1	4%
PCM - Min Pub Amm	1	4%
Totale complessivo	28	100%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ReGiS

3. I 28 *milestone* e *target* europei in scadenza nel primo semestre 2023 interessano 33 misure/sub misure del PNRR (di cui 10 riforme e 23 investimenti), in ragione della circostanza che, in alcuni casi, lo stesso obiettivo si riferisce a più iniziative e, in altri, più obiettivi sono riconducibili allo stesso intervento; nel complesso, dall'avvio del Piano, le misure contrassegnate da obiettivi in scadenza sino al primo semestre 2023 ammontano a 178, pari complessivamente ad oltre il 62 per cento del numero totale di iniziative; nel dettaglio, 57 misure consistono in riforme (87,7 per cento del numero totale di riforme

del Piano) e 121 iniziative hanno natura di investimento (poco meno del 55 per cento del totale previsto nel Piano)³³.

4. Secondo le attestazioni disponibili nel sistema ReGiS alla data della presente relazione, tutti gli obiettivi semestrali figurano come raggiunti; sulla base di tale esito, in data 22 settembre 2023 è stata formulata alla Commissione europea la richiesta di pagamento della quarta rata.

Con l'integrale conseguimento dei 28 obiettivi 2023 e considerando anche il periodo antecedente dall'avvio del Piano, 41 iniziative possono ritenersi completate sotto il profilo della rendicontazione nei confronti dell'Unione europea, avendo esaurito in tale arco temporale tutti gli obiettivi fissati: si tratta di 32 riforme, segnando un progresso del 49 per cento sul totale di categoria, e 9 investimenti, pari ad oltre il 4 per cento del complesso. In termini di risorse finanziarie, atteso il maggior peso degli investimenti, le iniziative completate sotto il profilo della rendicontazione europea ammontano a 5,6 miliardi, con un progresso del 3 per cento rispetto alle dimensioni economiche complessive del PNRR. Le 41 misure in commento non possono naturalmente considerarsi ultimate sotto il profilo attuativo, in quanto le stesse potrebbero necessitare di ulteriori *step* amministrativi e finanziari, rispetto agli obiettivi concordati in sede europea, per poter considerare concluso il progetto di investimento o riforma. Ciò è il riflesso dell'impostazione di fondo del Dispositivo per la ripresa e resilienza, quale strumento di *performance*, il cui avanzamento è scandito dal raggiungimento di obiettivi definiti in termini di traguardi e *target*, piuttosto che sulla base dell'effettivo andamento della spesa. Infatti, sulle 41 iniziative che hanno concluso la rendicontazione di obiettivi in ambito europeo si registrava in ReGiS, alla data del 27 settembre 2023, un livello di spesa dichiarata come sostenuta da parte della Amministrazioni titolari degli interventi pari complessivamente a 671 milioni, solo il 12 per cento delle dimensioni finanziarie delle medesime misure di investimento e riforma.

TAVOLA 18

PROGETTI CON M&T ESAURITI A FINE I SEMESTRE 2023

Tipo progetto	N° prog. con M&T esauriti	% su totale	Imp. prog. con M&T esauriti (mln €)	% su totale
Investimenti	9	4,1%	5.468,9	2,9%
Riforme	32	49,2%	189,0	3,4%
Totale	41	14,3%	5.657,9	3,0%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ReGiS

5. Ciò premesso, si fornisce di seguito una sintetica rassegna dei principali *step* attuativi raggiunti nel semestre in commento, suddivisi per tipologia di intervento cui gli stessi si riferiscono (riforme o investimenti), facendo rinvio alle schede specifiche relative alle singole Amministrazioni titolari degli interventi per gli elementi descrittivi di maggior dettaglio (cfr. APPENDICE 1).

³³ Tali valori non si riferiscono al complesso delle iniziative che hanno già avuto avvio, ma solamente a quelle per le quali, entro il termine in esame (I semestre 2023), sono giunti a scadenza obiettivi di rilievo europeo. Le misure che hanno effettivamente iniziato la fase attuativa sono numericamente superiori.

6. Prosegue il percorso di attuazione delle riforme, in molti casi attraverso il passaggio alla fase della regolamentazione di dettaglio di fonte secondaria. In particolare, la revisione del processo civile e penale, già entrata in vigore con le disposizioni dei decreti legislativi nn. 149 e 150 del 2022, ha visto, nel semestre trascorso, l'emanazione dei decreti (regolamentari e non) necessari per integrare le norme primarie negli aspetti tecnici e operativi (9 per il processo civile e 7 per quello penale *milestone* M1C1-37). Parimenti è stata data attuazione alla riforma del pubblico impiego, in particolare nelle tematiche del reclutamento, delle competenze e delle carriere nella PA (*milestone* M1C1-58); il nuovo quadro ordinamentale, definito con i dd.ll. nn. 80/2021 e 36/2022, ha trovato completamento operativo attraverso un *mix* di strumenti: normativi (legislazione secondaria), di indirizzo (linee guida, circolari, ecc.), organizzativi (implementazione di nuove tecnologie, ecc.) e contrattuali (CCNL relativi al triennio 2019-2021).

La riforma abilitante in materia di appalti e concessioni è avanzata con l'entrata in vigore della disciplina sia di carattere generale sia di dettaglio (*milestone* M1C1-73 e M1C1-74). È stato infatti approvato il d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, recante il Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, di delega al Governo per la riforma del quadro normativo in materia di contratti pubblici. Il nuovo codice, da un lato, ha ridefinito il quadro giuridico e i principi generali applicabili ai contratti pubblici; dall'altro lato, ha demandato ad appositi allegati al decreto stesso, le disposizioni attuative e di dettaglio, così dettando una disciplina completa della materia.

Di particolare rilievo, sempre per l'impatto sugli operatori di mercato, oltre che per il rispetto del diritto europeo, l'avanzamento in materia di riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni e delle autorità sanitarie, dalla quale è atteso un consolidamento dei risultati positivi già conseguiti nel periodo 2015-2022 dal totale delle PA, in termini di contrazione dei tempi medi ponderati di pagamento (-47 per cento) e di quelli di ritardo (-130 per cento)³⁴. In questo ambito, nel primo semestre 2023 (*milestone* M1C1-72), sono state introdotte misure volte ad agevolare il rispetto dei termini con il d.l. n. 13/2023, richiedendo alle amministrazioni centrali interventi di efficientamento dei processi di spesa, con rendicontazione in nota integrativa, nonché una maggiore responsabilizzazione dei dirigenti competenti, estendendo l'assegnazione di obiettivi annuali specifici sul rispetto dei tempi di pagamento previsti dalla normativa vigente, ai fini del riconoscimento della retribuzione di risultato, per una quota pari ad almeno il 30 per cento. Il conseguimento dell'obiettivo di contenimento dei tempi di pagamento passa anche attraverso la messa a regime del sistema informatico InIt nelle

³⁴ I dati più recenti relativi al 2022, che coprono circa il 95 per cento delle fatture, confermano un andamento mediamente positivo anche per quest'ultimo anno per quasi tutti i comparti. Il tempo medio di pagamento delle fatture del 2022 del totale delle Pubbliche Amministrazioni si attesta a 39 giorni, in riduzione di 2 giorni rispetto all'anno precedente. Miglioramenti nei tempi di pagamento sono riscontrati per le Amministrazioni dello Stato (-5 giorni), gli Enti locali (-4 giorni), gli Enti del SSN (-2 giorni), gli Altri Enti (-2 giorni) e le Regioni e Province autonome (-1 giorno). Anche dall'analisi di questi dati - ancora in buona parte stimati - emerge quindi come le Amministrazioni dello Stato e gli Enti locali espongono un valore dell'indicatore ancora significativamente elevato (rispettivamente pari a 45 e 37 giorni) rispetto ai requisiti di legge. In relazione al tempo medio di ritardo, le fatture emesse nel 2022 sono pagate in media con 8 giorni di anticipo, valore migliore rispetto a quello registrato nel 2021. L'analisi per comparto evidenzia variazioni in linea con quelle riscontrate per i tempi medi di pagamento con tempi di ritardo al di sopra dello zero per le Amministrazioni dello Stato (5 giorni) e gli Enti locali (1 giorno).

amministrazioni centrali dello Stato, favorendo la razionalizzazione delle procedure di gestione inerenti al bilancio delle amministrazioni centrali, nonché attraverso l’emanazione della Nota tecnica contenente la metodologia di calcolo degli indicatori sui tempi di pagamento.

In ambito fiscale risulta conseguito il traguardo concernente l’invio delle dichiarazioni IVA precompilate per l’esercizio 2022, rese disponibili per oltre 2,4 milioni di soggetti (*milestone* M1C1-109), migliorando il livello di semplificazione degli adempimenti a carico dei contribuenti.

Sul fronte delle politiche settoriali, è stato adottato il provvedimento legislativo organico (legge 23 marzo 2023, n. 33) concernente interventi a favore degli anziani non autosufficienti, finalizzato all’individuazione formale dei livelli essenziali delle prestazioni (*milestone* M5C2-3)³⁵, nonché le misure normative per la promozione dell’idrogeno come fonte rinnovabile (*milestone* M2C2-20), oltre all’aggiudicazione dei contratti per i posti letto universitari (*milestone* M4C1-28).

M&T degli investimenti

7. Sul versante degli investimenti, sono molte le iniziative che hanno visto il loro percorso attuativo progredire attraverso la conclusione delle procedure di gara e l’aggiudicazione dei contratti; particolarmente rilevante il rispetto della scadenza per l’aggiudicazione di tutti gli appalti pubblici per progetti di tecnologia spaziale e satellitare (ricomprensenti *SatCom*, Osservazione della Terra, *Space Factory e In-Orbit Economy*, *milestone* M1C2-22), così come la chiusura dei bandi relativi all’abilitazione al *cloud* per le gare d’appalto della Pubblica amministrazione locale (*milestone* M1C1-125) e la prima *tranche* di affidamenti di lavori per gli asili nido, le scuole dell’infanzia e i servizi di educazione e cura della prima infanzia (*milestone* M4C1-9). Nel campo infrastrutturale, nel semestre trascorso sono stati conseguiti gli obiettivi concernenti l’aggiudicazione degli appalti pubblici per l’acquisto di treni puliti per il rinnovo del parco ferroviario (*milestone* M2C2-33), di quelli per la costruzione di almeno 4.700 stazioni di ricarica rapida per veicoli elettrici in zone urbane (*milestone* M2C2-27), dei progetti di produzione di idrogeno in aree industriali dismesse (*milestone* M2C2-48) e di quelli per lo sviluppo di almeno 40 stazioni di rifornimento a base di idrogeno lungo autostrade, vicino ai porti, e in prossimità dei terminali logistici (*milestone* M2C2-14).

8. Nell’ambito delle misure del Piano volte allo sviluppo delle imprese, sono stati individuati i soggetti ammessi a partecipare ai progetti IPCEI (*milestone* M4C2-12) e risulta conseguito l’obiettivo di imprese a conduzione femminile ammesse a finanziamento, con i vari strumenti agevolativi utilizzati allo scopo (*target* M5C1-18).

9. Il percorso della transizione ecologica è stato segnato, nel primo semestre 2023, dal conseguimento del primo *target* quantitativo relativo alla misura dell’Ecobonus 110

³⁵ Le deleghe conferite al Governo prevedono l’adozione di decreti legislativi: 1) in materia di invecchiamento attivo, promozione dell’inclusione sociale e prevenzione della fragilità; 2) in materia di assistenza sociale, sanitaria e sociosanitaria per le persone anziane non autosufficienti; 3) in materia di politiche per la sostenibilità economica e la flessibilità dei servizi di cura e assistenza a lungo termine per le persone anziane e per le persone anziane non autosufficienti. Entro il 31 gennaio del 2024 dovranno essere adottati i decreti legislativi attuativi delle disposizioni contenute nella legge quadro.

per cento (M2C3-2) con una superficie ristrutturata di oltre 18 milioni di metri quadri³⁶, dalla firma dell'accordo con i titolari dei progetti selezionati per promuovere la transizione dal metano all'idrogeno verde (*milestone* M2C2-50) e dall'assegnazione delle risorse, secondo le procedure e i criteri stabiliti, per realizzare nove stazioni di rifornimento a base di idrogeno per i treni lungo sei linee ferroviarie (*milestone* M2C2-16).

10. Sui temi dell'istruzione e della cultura, è stato firmato il contratto tra l'ente attuatore del Progetto Cinecittà e le società esecutrici per la costruzione di nove studi (*milestone* M1C3-20), nonché raggiunto il *target* (M4C2-16) di coinvolgimento di almeno 20.000 minori (con destinatari effettivi pari a 23.331) in progetti di supporto educativo specifici per fasce di età.

11. In campo sanitario, è stato conseguito l'obiettivo quantitativo finale di assegnazione di 1.800 borse di studio aggiuntive in medicina generale (*target* M6C2-14), rispettivamente nel 1° ciclo formativo (2021-2023; 900 borse) e nel 2° ciclo formativo (2022-2025; 900 borse).

Obiettivi fissati a livello nazionale

12. Oltre alle *milestone* e ai *target* concordati in ambito europeo, l'attuazione del PNRR è scadenzata anche da obiettivi intermedi fissati a livello nazionale (ITA), utili a monitorare in modo più stringente l'avanzamento dei progetti del Piano.

Su questo fronte i risultati appaiono meno rassicuranti. Nel primo semestre 2023 questi obiettivi erano 54; ciò tenendo in considerazione gli esiti delle varie riprogrammazioni, dalle quali è conseguito sia l'anticipo di scadenze dal secondo al primo semestre dell'anno (n. 6 casi)³⁷ sia il rinvio, al primo semestre 2023, di obiettivi originariamente assegnati ad annualità precedenti (n. 7 casi, di cui 6 trasposti dal 2022³⁸ e 1 dal 2021³⁹). Detti obiettivi nazionali interessano 38 investimenti e una riforma⁴⁰. Quanto alla tipologia, gli obiettivi sono nella sostanza equamente ripartiti tra *milestone* (n. 28) e *target* (n. 26). Prendendo in considerazione le aree di *policy* del Piano (cfr. Tavola 19), oltre il 40 per cento delle scadenze nazionali del semestre si riferisce alla Missione 1 "Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo" (n. 22) ed oltre un quarto alla Missione 6 "Salute" (n. 14); la restante quota di obiettivi è ripartita 6 per cento per ciascuna nelle Missioni 2 "Rivoluzione verde e transizione ecologica", 3 "Infrastrutture per una mobilità sostenibile" e 4 "Istruzione e ricerca". Nessun obiettivo semestrale pertiene invece alla Missione 5 "Inclusione e coesione".

³⁶ Il *target* rivisto era fissato a 17 milioni di metri quadri.

³⁷ Si tratta di 5 *milestone* del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e di un *target* di quello dell'università e della ricerca.

³⁸ Di questi tre attengono al Ministero dell'istruzione e del merito, e i restanti 3, rispettivamente, al Ministero della cultura, a quello delle imprese e del *made in Italy* e al Dipartimento per la trasformazione digitale.

³⁹ Si tratta di un *milestone* del Ministero delle imprese e del *made in Italy*, originariamente in scadenza nell'ultimo trimestre del 2021, concernente l'investimento dei Partenariati Horizon Europe e consistente nella sovvenzione ed erogazione di risorse economiche a progetti di ricerca e sviluppo sperimentale.

⁴⁰ Ciò deriva dalla circostanza che più obiettivi nazionali possono riferirsi al medesimo investimento o riforma.

M&T ITA IN SCADENZA I SEM. 2023

Missione Componente	N. Milestone e Target	Ripartizione Percentuale
M1	22	40,7%
M1C1	9	16,7%
M1C2	7	13,0%
M1C3	6	11,1%
M2	6	11,1%
M2C1	1	1,9%
M2C3	2	3,7%
M2C4	3	5,6%
M3	6	11,1%
M3C1	5	9,3%
M3C2	1	1,9%
M4	6	11,1%
M4C1	3	5,6%
M4C2	3	5,6%
M6	14	25,9%
M6C1	11	20,4%
M6C2	3	5,6%
Totale complessivo	54	100,0%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ReGiS

La classificazione per tipologia degli obiettivi nazionali (cfr. Tavola 20) consente di osservare, in analogia con quanto evidenziato per quelli europei, il peso crescente di quelli relativi alle fasi attuative delle iniziative, quali i risultati quantitativi intermedi e finali (da n. 17 a n. 26), restando sostanzialmente stabile il livello dei traguardi relativi alle procedure di gara (n. 13) e delle aggiudicazioni (n. 7 a fronte delle 6 del semestre precedente).

CLASSIFICAZIONE M&T ITA IN SCADENZA I SEM. 2023

Tipologia M&T	N. M&T	Ripartizione Percentuale
Accordo		0,0%
Aggiudicazione	7	13,0%
Collaudi/controlli/monitoraggi	1	1,9%
Piano di riparto	1	1,9%
Procedure di gara/bando...	13	24,1%
Progetti	6	11,1%
Risultato di impatto		0,0%
Risultato quantitativo finale	1	1,9%
Risultato quantitativo intermedio	25	46,3%
Totale complessivo	54	100,0%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ReGiS

A differenza dell'integrale raggiungimento degli obiettivi europei, sulla base delle informazioni presenti a sistema ReGiS e di quanto comunicato in sede istruttoria dalle Amministrazioni responsabili, al termine del primo semestre 2023 risultavano completati circa tre quarti degli obiettivi nazionali (n. 40), mentre circa il 19 per cento figurava in corso e un'ulteriore quota del 7 per cento in ritardo.

Sono 5 le Amministrazioni centrali titolari di interventi che mostrano un tasso integrale di conseguimento delle scadenze semestrali: si fa riferimento ai risultati del Ministero della cultura (n. 5), di quello della giustizia (n. 1), di quello dell'agricoltura e

della sovranità alimentare (n. 1), di quello delle imprese e del *made in Italy* (n. 7), nonché di quello dell'università e della ricerca (n. 2). Elevata – e comunque superiore al 60 per cento – anche la percentuale di attuazione registrata dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (80 per cento), da quello dell'istruzione e del merito (75 per cento), dal Dipartimento per la trasformazione digitale (70 per cento) e dal Ministero della salute (64 per cento). Maggiori difficoltà, in termini relativi rispetto al numero di obiettivi che si dovevano conseguire, si rilevano con riguardo al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (25 per cento) e a quello del turismo (l'unico obiettivo semestrale figurava in corso).

TAVOLA 21

STATO AVANZAMENTO M&T ITA IN SCADENZA I SEM. 2023

Stato attuazione	N. M&T	Percentuale su totale
COMPLETATO	40	74%
IN CORSO	10	19%
IN RITARDO	4	7%
Totale complessivo	54	100%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni

TAVOLA 22

STATO AVANZAMENTO M&T ITA IN SCADENZA I SEM. 2023

Amministrazione	Completato	In Corso	In Ritardo	Completato	In Corso	In Ritardo
CULTURA	5			100,0%	0,0%	0,0%
GIUSTIZIA	1			100,0%	0,0%	0,0%
INFRASTRUTTURE	4		1	80,0%	0,0%	20,0%
ISTRUZIONE	3	1		75,0%	25,0%	0,0%
MASAF	1			100,0%	0,0%	0,0%
MASE	1	3		25,0%	75,0%	0,0%
MIMIT	7			100,0%	0,0%	0,0%
PCM-MITD	7		3	70,0%	0,0%	30,0%
SALUTE	9	5		64,3%	35,7%	0,0%
TURISMO		1		0,0%	100,0%	0,0%
UNIVERSITA	2			100,0%	0,0%	0,0%
Totale complessivo	40	10	4	74,1%	18,5%	7,4%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ReGiS e su dati forniti dalle Amministrazioni

Nel fare rinvio alle schede specifiche relative alle singole Amministrazioni titolari degli interventi per gli elementi descrittivi di maggior dettaglio sui singoli obiettivi di rilevanza nazionale conseguiti (cfr. APPENDICE 1), si ritiene opportuno, in questa sede, focalizzare l'analisi sulle 14 scadenze a rilevanza interna che risultano non ancora completate.

Cinque si riferiscono al Dicastero della salute ed hanno natura di *target*. Tre sono relativi all'investimento nelle Centrali Operative Territoriali (COT): il primo (M6C1-00-ITA-22) prevedeva la stipula di un contratto per gli strumenti di intelligenza artificiale a supporto dell'assistenza primaria (M6C1I1.2.2 d), la cui scadenza, originariamente prevista per il 30 giugno 2023, è stata posticipata al secondo trimestre 2024; il secondo (M6C1-00-ITA-23), consistente nella stipula di 70 contratti di interconnessione aziendale, è stato anch'esso posticipato al 30 settembre 2023, poiché al 15 settembre 2023 risultavano stipulati solo 55 contratti; il terzo (M6C1-00-ITA-24), riferito alla sub-misura

“Realizzazione di 600 COT” (M6C1I1.2.2.a), consiste nella sottoscrizione di almeno 600 contratti per la realizzazione delle COT entro giugno 2023 e necessita di supporto da parte delle Regioni e delle Province autonome per la piena attuazione degli interventi. Un ulteriore *target* (M6C1-6-ITA-1), correlato alla misura “Casa come primo luogo di cura” (M6C1I1.2.1) prevedeva la presa in carico di 292.000 nuovi pazienti *over 65* in assistenza domiciliare entro il secondo trimestre 2023, mentre il dato consolidato all’interno del flusso SIAD, alla data del 15 maggio 2023, ha attestato il raggiungimento di un numero di pazienti molto inferiore, pari a 193.891 (ossia il 66 per cento del *target*). L’ultimo *target* non conseguito in materia sanitaria (M6C2-00-ITA-10), connesso alla misura “Rafforzamento dell’infrastruttura tecnologica e degli strumenti per la raccolta, l’elaborazione, l’analisi dei dati e la simulazione” (M6C2I1.3.2), prevedeva l’adozione, entro giugno 2023, di due nuovi flussi informativi nazionali (riabilitazione territoriale e consultori familiari), nell’ambito del progetto di “Reingegnerizzazione del Nuovo Sistema Informativo Sanitario (NSIS) a livello locale”. Al riguardo, l’Amministrazione ha manifestato l’esigenza di una riprogrammazione della scadenza al secondo semestre dell’anno, in ragione dei tempi richiesti per l’esame degli schemi di decreto disciplinanti la reingegnerizzazione dei flussi informativi da parte del Garante per la protezione dei dati personali.

Ulteriori 3 scadenze pertengono al Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica; di questi, due attengono alla medesima misura di “Ripristino e tutela dei fondali e degli habitat marini” (M2C4I3.5): si tratta di un *target* (M2C4-00-ITA-21) “Percentuale di mappatura almeno del 20 per cento degli habitat marini e costieri” e di una *milestone* (M2C4-00-ITA-22) “Appalti pubblici per navi da ricerca e boe operative”, i quali figurano ancora in corso, influenzando l’iter dell’intera misura⁴¹. Dalle rilevazioni di monitoraggio, l’intervento, infatti, risulta avere evidenti elementi di debolezza⁴² ed è, inoltre, interessato dalla proposta di modifica nell’ambito della revisione del Piano presentata dal Governo il 27 luglio 2023⁴³. Il terzo obiettivo nazionale ancora in corso (M3C2-00-ITA-2) è correlato alla misura “Interventi per la sostenibilità ambientale dei porti” (M3C2I1.1) e riguarda la percentuale di avanzamento dei lavori. Anche detto obiettivo risulta ancora in corso, riverberandosi sull’attuazione della misura⁴⁴. In effetti la misura presenta elementi di debolezza⁴⁵ ed è anch’essa interessata dalla proposta di modifica nell’ambito della revisione del Piano presentata dal Governo il 27 luglio 2023⁴⁶.

⁴¹ Sul punto, in sede istruttoria, l’Amministrazione ha precisato che il livello di criticità nell’attuazione risulta basso, in quanto le gare sono in fase di avvio. Inoltre, sia il *target* che la *milestone* di cui trattasi, ad esito del processo di riprogrammazione del PNRR, saranno riviste per allinearle al nuovo testo della CID.

⁴² I profili di debolezza evidenziati nella terza relazione sullo stato di attuazione del PNRR, sono tre: difficoltà normative, amministrative, gestionali; squilibrio offerta/domanda, investimenti non attrattivi, impreparazione del tessuto produttivo; ridefinizione CID e OA. Si rileva, inoltre, che su ReGIS anche il *target* M2C4-00-ITA-20 (Percentuale di mappatura almeno 15 per cento degli habitat marini e costieri) con scadenza al 31 dicembre 2022 risulta ancora non completato.

⁴³ Nello specifico è stata chiesta la modifica della descrizione dell’investimento nel testo della CID al fine di dare un’interpretazione coerente e omogenea.

⁴⁴ Sul punto, in sede istruttoria, l’Amministrazione ha precisato che il livello di criticità nell’attuazione risulta basso in quanto le gare sono in fase di avvio. Inoltre, il *target* di cui trattasi, ad esito del processo di riprogrammazione del PNRR, sarà rivisto per allinearlo al nuovo testo della CID.

⁴⁵ I profili di debolezza evidenziati nella terza relazione sullo stato di attuazione del PNRR, sono due: difficoltà normative, amministrative, gestionali; ridefinizione CID e OA

⁴⁶ Nello specifico, è stata chiesta la modifica e della descrizione e del *target* della misura nella CID oltre che lo spostamento della tempistica per il raggiungimento del *target* finale.

Anche il Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei ministri mostra 3 *target* nazionali in ritardo. Il primo attiene all'investimento volto al "Rafforzamento dell'adozione delle piattaforme nazionali di identità digitale (SPID, CIE) e dell'Anagrafe nazionale (ANPR)" (M1C1I1.4.4) e riguarda sia la migrazione dei registri scolastici sulla nuova infrastruttura Anagrafe nazionale dell'istruzione (ANIST, ex ANI)⁴⁷ sia il caricamento dei dati delle università sulla nuova infrastruttura Anagrafe nazionale dell'istruzione superiore (ANIS, ex ANSU)⁴⁸. Con riferimento alla migrazione dei registri delle scuole su ANIST, operativamente il progetto non può procedere fino alla pubblicazione del relativo decreto, per il quale è stata sancita di recente l'Intesa in sede di Conferenza Unificata. In merito ad ANIS, il decreto recante la "Seconda attuazione delle disposizioni istitutive dell'Anagrafe nazionale dell'istruzione superiore (ANIS), di cui all'articolo 62-quinquies del Codice dell'amministrazione digitale e ulteriori elementi di disciplina" è stato pubblicato lo scorso 18 gennaio 2023 (inizialmente previsto per il 30 settembre 2021) e nel mese di settembre 2023 è stato pubblicato il portale ANIS per l'accesso di tutti i cittadini alla banca dati. Secondo le valutazioni interne al Ministero l'obiettivo in discorso presenta un grado di complessità basso e, in ogni caso, il ritardo non pregiudica il raggiungimento di *milestone* e *target* europei. Il secondo obiettivo (M1C1-00-ITA-68) si riferisce all'investimento "Servizio Civile Digitale" (M1C1I1.7.1); il *target* aveva ad oggetto il coinvolgimento di n. 2400 volontari attivi nella fornitura di corsi di formazione sulle competenze digitali entro il 30 giugno 2023; l'obiettivo è stato raggiunto nella misura dell'80 per cento, con la messa in servizio di 1.934 volontari. Il Dipartimento - al fine di ottenere un incremento dei programmi sul ciclo successivo e recuperare anche le posizioni in meno sul primo ciclo - ha convenuto con il Dipartimento per le politiche giovanili e il Servizio civile universale di aumentare le soglie dimensionali di candidatura dei programmi; in particolare, con l'avviso per il secondo ciclo⁴⁹ sono stati ammessi n. 4.469 programmi, a fronte dei n. 3.400 previsti dal bando. Inoltre, il 12 luglio 2023 è stato lanciato l'Avviso del secondo ciclo per la selezione dei relativi volontari, chiuso il 28 settembre 2023, cui seguirà a breve l'avvio in servizio dei nuovi operatori volontari ed il recupero del minor numero di volontari del primo ciclo. Secondo le valutazioni interne al Ministero, anche il conseguimento di questo obiettivo presenta un grado di complessità basso. Da ultimo, con riferimento alla misura "Sanità connessa" (M1C2I3.1.4), il *target* M1C2-18-ITA-4 richiedeva la dotazione di 1.227 strutture sanitarie con connettività 1 Gbps; tuttavia, la complessità di gestione degli aspetti tecnici con le Regioni per la migrazione e l'avvio dei lavori all'interno delle sedi sanitarie ha portato ad uno slittamento delle pianificazioni delle realizzazioni. Per la soluzione di tali criticità sono in corso attività funzionali alla realizzazione del piano⁵⁰; nonostante il ritardo registrato, secondo le valutazioni interne al Ministero, l'obiettivo in discorso presenta un grado di complessità basso⁵¹.

⁴⁷ L'obiettivo prevede la migrazione di 5.000 su 10.000 scuole italiane.

⁴⁸ L'obiettivo prevede il caricamento da parte di 46 su 92 università italiane.

⁴⁹ Pubblicato il 25 gennaio 2023 e la cui graduatoria definitiva è stata pubblicata del 11 maggio 2023.

⁵⁰ Si fa riferimento nello specifico ad attività di sollecitazione e sensibilizzazione delle amministrazioni alla validazione dei piani di fabbisogno, alle riunioni operative del Comitato di attuazione per la convenzione del Dipartimento con Infratel/Invitalia, nonché all'attività di comunicazione volta a promuovere incontri sul territorio.

⁵¹ Tale valutazione è subordinata all'approvazione della proposta di modifica del PNRR da parte dell'UE.

Figurano in corso anche un obiettivo del Ministero dell'istruzione e del merito e un obiettivo di quello del turismo. Nel primo caso si tratta della riforma inerente al "Reclutamento dei docenti" (M4C1R2.1) per la quale doveva essere raggiunto lo *step* nazionale M4C1-00-ITA-35 (pubblicazione di un bando di concorso per l'assunzione di insegnanti di qualità); tale passaggio non figura come effettuato, in quanto il bando del concorso straordinario docenti *ter* non è stato pubblicato. La procedura concorsuale si sarebbe dovuta svolgere per garantire l'immissione in ruolo di circa 35.000 docenti entro l'inizio dell'anno scolastico 2023-2024. La scadenza dell'obiettivo è stata aggiornata al secondo semestre dell'anno.

Nel caso del turismo appare ancora in corso di conseguimento un obiettivo quantitativo intermedio (M1C3-28-ITA-1), connesso alla misura "Miglioramento delle infrastrutture di ricettività attraverso lo strumento del *Tax credit*" (M1C3I4.2.1), che prevede l'ammissione al beneficio del credito di imposta di almeno 1.000 imprese turistiche⁵².

Da ultimo, presenta ritardo la *milestone* nazionale assegnata al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (M3C1-00-ITA-80) e consistente nella pubblicazione della procedura di gara per l'aggiornamento, l'elettrificazione e la resilienza delle ferrovie nel Sud Italia; ciò a causa della ridefinizione dell'esteso perimetro della misura, non ancora pienamente consolidato, circostanza che non consente di esprimersi sulla totalità dei bandi pubblicati. Sul punto, in sede istruttoria, l'Amministrazione titolare ha comunque segnalato come il conseguimento dell'obiettivo presenti un livello di criticità ritenuto medio.

PRIME INDICAZIONI SULL'ATTUAZIONE DEL PIANO NEL II SEMESTRE 2023

13. Nel corso del secondo semestre del 2023, la realizzazione dei progetti del PNRR prevede ulteriori 69 obiettivi europei, riconducibili a 64 misure (di cui 17 riforme e 47 investimenti)⁵³. Il Piano entra nel quinto semestre di attuazione, che si distingue, oltre che per l'elevato numero di scadenze concordate in fase di programmazione (solo il primo semestre 2026 ne ha una quantità maggiore, ossia n. 120), anche per la forte prevalenza dei *target* (n. 46) sulle *milestone* (n. 23). Si tratta di un rapporto di composizione nuovo rispetto alle precedenti rilevazioni, coerente con l'avanzamento del Piano nella fase attuativa e, di conseguenza, con il maggiore peso assunto dagli *step* quantitativi, rispetto a quelli prettamente qualitativi, che invece avevano maggiormente caratterizzato i semestri precedenti.

14. Occorre premettere che il cronoprogramma procedurale del semestre in discorso è fortemente interessato dal progetto di revisione del Piano presentato dal Governo nel documento del 27 luglio 2023. Le proposte di modifica - ancora oggetto di

⁵² Al riguardo, l'Amministrazione ha segnalato che, in considerazione della natura dello strumento finanziario (credito di imposta), la fruizione dell'agevolazione deve considerarsi temporalmente differita rispetto alla data di concessione del beneficio, essendo il credito utilizzabile in compensazione a decorrere dall'anno successivo a quello in cui gli interventi sono stati realizzati. Alla luce delle tempistiche poc'anzi indicate, l'Amministrazione ha precisato che i benefici potranno essere effettivamente fruiti solo a partire dal 2024 e che dunque si renderà necessaria una revisione della definizione del *target* nazionale M1C3-28-ITA-1 e del valore obiettivo ad esso associato e che le relative interlocuzioni sono ad oggi ancora in discussione.

⁵³ La mancata corrispondenza tra il numero degli obiettivi e quello delle misure è dovuta alla circostanza che, in alcuni casi, lo stesso obiettivo si riferisce a più iniziative e, in altri, più obiettivi sono riconducibili allo stesso intervento.

confronto in sede europea - interessano 42 dei 69 obiettivi posti in scadenza nel terzo e quarto trimestre 2023. Una rapida panoramica delle diverse tipologie di modifica prospettate restituisce il seguente quadro: in 13 casi viene proposto il differimento in avanti della scadenza prevista per l'obiettivo, in 16 ipotesi si propongono modifiche a carattere sostanziale, in 7 fattispecie si prefigura l'eliminazione dell'obiettivo di riferimento in larga parte contestualmente all'espunzione della misura di riferimento (n. 6 casi), sono poi 5 i casi di revisione quantitativa dell'obiettivo, in aumento (n. 2 casi), in diminuzione (n. 1 caso) o attraverso una sua rimodulazione (n. 2 casi); si rileva, infine, anche una proposta di modifica formale dell'obiettivo. Secondo la ricostruzione contenuta nella proposta del Governo del 27 luglio 2023, inoltre, le proposte di revisione hanno trovato giustificazione nelle seguenti cause: difficoltà attuative emerse in corso di realizzazione (n. 20 casi), mutamento del contesto normativo e fattuale di riferimento (n. 10 casi), disallineamento tra *l'outcome* dell'obiettivo e relativa descrizione contenuta nell'allegato al CID (n. 6 casi), aumento dei costi connessi alla realizzazione della misura (n. 5 casi), necessità di revisione dei meccanismi di controllo e verifica della misura previsti nel CID (n. 1 caso).

TAVOLA 23

PROPOSTE DI REVISIONE DEI T&M II SEM. 2023 PER TIPOLOGIA E CAUSA

Tipologia modifica M&T	Causa della modifica					Totale
	Aum. costi	Coerenza descrizione e CID	Diff. attuative	Mod. param. di controllo e verifica	Mod. param. di riferimento	
Altre modifiche sostanziali	3	4	1	1	7	16
Differimento temporale M&T	2		11			13
Eliminazione della misura		1	5			6
Eliminazione M&T			1			1
Modifica formale		1				1
Riduzione quantitativa del target			1			1
Rimodulazione quantitativa			1		1	2
Aumento quantitativo					2	2
Totale complessivo	5	6	20	1	10	42

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della Proposta per la revisione del PNRR e Capitolo *REPowerEU*

15. Per quanto concerne l'analisi della composizione per missione dei 69 obiettivi europei in scadenza nel secondo semestre 2023, è possibile evidenziare che oltre il 57 per cento degli stessi si riferisce alla Missione 1 "Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo" (n. 40), mentre il restante 29 per cento è relativo alla Missione 2 "Rivoluzione verde e transizione ecologica" (n. 20). Decisamente più contenuto è il peso numerico delle *milestone* e dei *target* associati alla Missione 4 "Istruzione e ricerca" (n. 3, pari al 4,3 per cento), alla Missione 5 "Inclusione e coesione" (n. 3, pari al 4,3 per cento) e alla Missione 3 "Infrastrutture per una mobilità sostenibile" (n. 2, pari al 2,8 per cento); un solo obiettivo pertiene, infine, alla Missione 6 "Salute".

M&T IN SCADENZA II SEM. 2023 PER MISSIONE E COMPONENTE

Missione/Componente	N. Milestone e Target	Ripartizione percentuale
M1C1	32	46,4
M1C2	5	7,2
M1C3	3	4,3
M2C1	5	7,2
M2C2	5	7,2
M2C3	2	2,9
M2C4	8	11,6
M3C1	1	1,4
M3C2	1	1,4
M4C1	2	2,9
M4C2	1	1,4
M5C1	1	1,4
M5C3	2	2,9
M6C1	1	1,4
Totale complessivo	69	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ReGiS

16. Analizzando gli obiettivi in relazione alla loro natura, si nota un aumento, anche rispetto al semestre precedente, del peso degli obiettivi quantitativi intermedi e finali (n. 41) e di impatto (n. 5), che complessivamente superano la soglia del 66 per cento del totale. L'ulteriore quota del 21 per cento è suddivisa tra i traguardi relativi alle procedure a evidenza pubblica (n. 12) e ai progetti (n. 3). Il restante 12 per cento è invece suddiviso tra le *milestone* concernenti l'entrata in vigore di normativa settoriale (n. 7) e l'elaborazione di studi preliminari e linee guida (n. 1).

CLASSIFICAZIONE M&T IN SCADENZA II SEM. 2023

Tipologia M&T	N. M&T	Ripartizione percentuale
Normativa settoriale	7	10
Procedura ad evidenza pubblica	12	17
Progetti	3	4
Risultato di impatto	5	7
Risultato quantitativo finale	7	10
Risultato quantitativo intermedio	34	49
Studi preliminari e Linee guida	1	1
Totale complessivo	69	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ReGiS

17. Gli obiettivi vedono, come principali responsabili, le strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri (27 obiettivi, poco meno del 40 per cento), il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (9 obiettivi, 13 per cento), il Ministero dell'economia e delle finanze (9 obiettivi, 13 per cento) e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (8 obiettivi pari all'11,6 per cento). I restanti 16 obiettivi (pari a circa il 22 per cento) sono suddivisi tra le altre Amministrazioni, nessuna delle quali assorbe una quota superiore al 3,9 per cento (n. 2 obiettivi).

M&T IN SCADENZA II SEM. 2023 PER AMMINISTRAZIONE

Amministrazione titolare degli interventi	M & T in scadenza II semestre	Ripartizione percentuale
Cultura	2	2,9
Giustizia	2	2,9
Infrastrutture	8	11,6
Interno	2	2,9
Istruzione	2	2,9
Masaf	2	2,9
Mase	9	13,0
Mef	9	13,0
Mimit	2	2,9
PCM - Min Pol Giov	1	1,4
PCM - Min Pub Amm	1	1,4
PCM - Min Sud	1	1,4
PCM-MITD	17	24,6
PCM-Pres Cons Min	7	10,1
Salute	1	1,4
Turismo	1	1,4
Università	2	2,9
Totale complessivo	69	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ReGiS

18. Rispetto allo stato di avanzamento e attuazione degli interventi, le informazioni disponibili a sistema ReGiS, integrate con quanto comunicato dalle Amministrazioni titolari in sede istruttoria, evidenziavano, alla data della presente relazione, il completamento di 10 obiettivi. Un primo gruppo di questi pertiene all'intervento di digitalizzazione delle grandi amministrazioni centrali, di cui si registrano notevoli progressi. Infatti, nella direzione della transizione digitale dell'INPS, risultano messi a disposizione degli utenti 84 servizi supplementari (a fronte dei 70 richiesti) tramite il sito *web* istituzionale dell'Amministrazione (*target* M1C1-132); viene portata a compimento la digitalizzazione di 800.000 documenti (tra sentenze, pareri e decreti), archiviati nel c.d. "Data Warehouse" del Consiglio di Stato (*target* M1C1-14); risulta data esecuzione ai contratti relativi all'implementazione dei servizi per la realizzazione del c.d. "Data Lake"⁵⁴ del Ministero della giustizia (*milestone* M1C1-131). Sempre nella direzione della transizione digitale della PA, il Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei ministri ha comunicato il raggiungimento degli obiettivi di rafforzamento dei servizi della piattaforma PagoPA e dell'applicazione "IO", grazie all'aumento del 20 per cento del numero di servizi integrati (*target* M1C1-126 e *target* M1C1-127).

In materia di politiche per l'ambiente, il Ministero per l'ambiente e la sicurezza energetica ha comunicato il conseguimento di tre obiettivi riconducibili al settore della gestione dei rifiuti e dell'economia circolare; si tratta, in particolare, dell'entrata in vigore dell'obbligo di raccolta differenziata dei rifiuti organici secondo quanto previsto dal piano

⁵⁴ Il *Data Lake* è un punto di accesso unico all'intera serie di dati grezzi prodotti dal sistema giudiziario. I dati conservati nel sistema saranno utilizzati ricorrendo a soluzioni di Intelligenza Artificiale (IA) allo scopo di: a) anonimizzare le sentenze civili e penali; b) realizzare un sistema automatizzato per l'identificazione del rapporto tra vittima e autore del reato nelle disposizioni giuridiche; c) gestire, analizzare e organizzare la giurisprudenza per facilitare la consultazione da parte dei giudici civili e dei pubblici ministeri; d) effettuare analisi statistiche avanzate dell'efficienza ed efficacia del sistema giudiziario; e) gestire e monitorare i tempi di trattamento delle attività svolte dagli uffici giudiziari.

d'azione dell'UE per l'economia circolare (M2C1-15 *quater*), della riduzione da 34 a 14 delle discariche abusive che erano state oggetto della procedura di infrazione europea n. 2011/2215 (*target* M2C1-15 *bis*) e l'avvenuta riduzione a non più di 20 punti percentuali della differenza nel tasso di raccolta differenziata tra la media nazionale e la regione italiana con la peggiore *performance* (*target* MC2C1-15 *ter*)⁵⁵.

Un ulteriore obiettivo da considerarsi come conseguito concerne il completamento di 80 interventi per l'efficientamento di teatri, musei e cinema (*target* M1C3-4), coordinati dal Ministero della cultura. Infine, sul fronte della ricerca universitaria, risultano ammessi a finanziamento, con diversi decreti direttoriali, 3.689 progetti di ricerca di interesse nazionale assicurando il raggiungimento del *target* di 3.150 (M4C2-5).

Al netto dei richiamati 10 obiettivi, gli esiti dell'istruttoria condotta presso le Amministrazioni responsabili, alle quali è stato richiesto di indicare lo stato di attuazione delle iniziative e il livello di difficoltà stimato nel conseguimento degli obiettivi in scadenza nel semestre in corso, evidenziano come 57 obiettivi figurino ancora "in corso" (83 per cento del totale), mentre una quota più residuale risulta "in ritardo"⁵⁶ rispetto alle tempistiche indicate nel cronoprogramma (n. 2, pari al 3 per cento).

TAVOLA 27

STATO DI ATTUAZIONE M&T II SEM 2023 PER AMMINISTRAZIONE

Amministrazioni	Completato	In corso	In ritardo	Completato	In corso	In ritardo	Totale
CULTURA	1	1		50,0%	50,0%	0,0%	2
GIUSTIZIA		2		0,0%	100,0%	0,0%	2
INFRASTRUTTURE		7	1	0,0%	87,5%	12,5%	8
INTERNO		2		0,0%	100,0%	0,0%	2
ISTRUZIONE		2		0,0%	100,0%	0,0%	2
MASAF		2		0,0%	100,0%	0,0%	2
MASE	3	6		33,3%	66,7%	0,0%	9
MEF		9		0,0%	100,0%	0,0%	9
MIMIT		2		0,0%	100,0%	0,0%	2
PCM - Min Pol Giov		1		0,0%	100,0%	0,0%	1
PCM - Min Pub Amm		1		0,0%	100,0%	0,0%	1
PCM - Min Sud		1		0,0%	100,0%	0,0%	1
PCM-MITD	5	11	1	29,4%	64,7%	5,9%	17
PCM-Segr. Gen		7		0,0%	100,0%	0,0%	7
SALUTE		1		0,0%	100,0%	0,0%	1
TURISMO		1		0,0%	100,0%	0,0%	1
UNIVERSITA	1	1		50,0%	50,0%	0,0%	2
Totale complessivo	10	57	2	14,5%	82,6%	2,9%	69

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni

Ciò premesso, si fornisce di seguito una sintetica rassegna dei principali *step* attuativi che devono ancora essere raggiunti, suddivisi per tipologia di intervento cui gli stessi si riferiscono (riforme o investimenti), facendo rinvio, anche in questo paragrafo,

⁵⁵ Sul punto, in sede istruttoria, l'amministrazione ha precisato che riguardo l'obiettivo M2C1-15*bis* risultano aperte ancora solo 6 discariche irregolari e, riguardo l'obiettivo M2C1-15*ter*, che la differenza di media risulta pari al 17,1 per cento. Entrambi i risultati soddisfano le condizioni di conseguimento del *target*.

⁵⁶ Sono in ritardo le misure connesse all'investimento "Connettività Isole minori" (*target* M1C2-19) e alla "Digitalizzazione del traffico aereo" (*target* M3C2-6). In merito alle cause del ritardo indicate dall'Amministrazione, si veda *infra* (M&T degli investimenti).

alle schede specifiche relative alle singole Amministrazioni titolari degli interventi per gli elementi descrittivi di maggior dettaglio (cfr. Appendice 1).

M&T delle riforme

19. Gli obiettivi europei ancora non conseguiti nel secondo semestre 2023, indicati come “in corso” dalle Amministrazioni centrali e riferiti alle riforme del Piano sono 21. Rispetto al grado di complessità attuativa riscontrato, le Amministrazioni, in sede istruttoria, hanno indicato un grado di difficoltà “alta” in relazione a 4 casi (19 per cento), “media” rispetto a 13 casi (62 per cento) e “bassa” rispetto a ulteriori 4 casi (19 per cento). Tra gli obiettivi di cui viene sottolineata una criticità attuativa “alta” si segnalano, in primo luogo, quelli riconducibili alla Riforma degli appalti pubblici; nel semestre in discorso, infatti, si doveva raggiungere il pieno funzionamento del Sistema Nazionale di *e-Procurement* (*target* M1C1-75), doveva essere ridotto a meno di 100 giorni il tempo medio di aggiudicazione degli appalti (*target* M1C1-84) e doveva scendere del 15 per cento il tempo medio di esecuzione degli appalti già aggiudicati (*target* M1C1-85). Il Segretariato Generale della PCM ha indicato che le maggiori criticità attuative sono riconducibili all’eccessiva eterogeneità dei soggetti coinvolti nell’adempimento del *target* e ad una complessiva difficoltà di coordinamento degli stessi⁵⁷. Non presentano particolari criticità due ulteriori *target* connessi alla medesima riforma: si tratta dell’obiettivo di formazione dei dipendenti pubblici nell’ambito della “Strategia professionalizzante degli acquirenti pubblici” (*target* M1C1-86) e dell’utilizzo da parte delle stazioni appaltanti del sistema dinamico di acquisizione (*target* M1C1-87).

Presenta difficoltà attuative elevate, nell’ambito della “Riforma del mercato del lavoro della P.A.”, il traguardo relativo all’entrata in vigore della strategia unitaria ed integrata di gestione delle risorse umane (HRM), che deve essere attuata attraverso l’adozione di un modello di gestione del capitale umano basato sulla centralità delle competenze⁵⁸ (*milestone* M1C1-59).

Per quanto concerne le criticità attuative di “media” intensità, le Amministrazioni hanno segnalato gli *step* attuativi che prevedono la Riforma sulla riduzione dei tempi di pagamento delle P.A. e delle autorità sanitarie (*target* da M1C1-76 a M1C1-83). In questo frangente era previsto che le PA (a livello centrale, regionale e locale) riducessero i tempi di pagamento a 30 giorni, le autorità sanitarie a meno di 60 giorni, e che i giorni medi di ritardo fossero completamente azzerati. Il MEF, in qualità di Amministrazione responsabile della misura, a fronte dell’esigenza di consentire alla riforma prevista dalla *milestone* M1C2-72⁵⁹ conseguita nel primo semestre 2023, di esplicitare i propri effetti, ha proposto il differimento di 15 mesi degli 8 *target* in discorso.

In tema di competitività del sistema economico, non risultano ancora conclusi, persistendo criticità di media intensità, gli *iter* legislativi connessi alla Riforma del codice

⁵⁷ Difficoltà attuative sono state segnalate dall’Amministrazione anche in sede di revisione del PNRR, atteso che è stata richiesta la modifica sostanziale dei tre *target* in discorso al fine di assicurarne il completamento entro la scadenza programmata.

⁵⁸ Per approfondimenti connessi al grado di criticità attuativa della misura si veda l’Appendice 1 – Scheda PCM-PA.

⁵⁹ Si tratta delle disposizioni normative di cui all’art. 4-*bis* del decreto-legge 24 febbraio 2023 n. 13, convertito con modificazioni con la legge 21 aprile 2023 n. 41, che ha previsto precise responsabilità dei funzionari in caso di ritardo nei tempi di pagamento.

della proprietà industriale e dei relativi strumenti attuativi (*milestone* M1C2-4) e all'approvazione della legge annuale sulla concorrenza per l'anno 2022 (*milestone* M1C2-9, M1C2-10), che dovrebbe giungere a completamento entro la fine del 2023.

In riferimento all'entrata in vigore delle disposizioni per l'efficace attuazione e applicazione di tutte le misure relative alle riforme dell'istruzione primaria, secondaria e terziaria (*milestone* M4C1-10), si segnala che entro il secondo semestre 2023 devono essere approvati gli atti di legislazione secondaria relativi alle riforme degli istituti tecnici e professionali (d.l. n. 144/2022), degli ITS, delle classi di laurea e delle lauree magistrali abilitanti alle professioni⁶⁰. In merito, l'Amministrazione ha segnalato di aver richiesto il differimento del traguardo al 30 giugno 2024 al fine di allineare gli atti di legislazione secondaria del sistema degli istituti tecnici e professionali alla riforma degli ITS, la cui regolamentazione attuativa deve essere adottata entro il 31 dicembre 2023.

Quanto alla "Riforma del quadro di revisione della spesa pubblica", che entro la fine del secondo semestre 2023 prevedeva il raggiungimento del traguardo connesso alla riclassificazione del bilancio generale dello Stato in riferimento alla spesa ambientale e alla spesa che promuove la parità di genere, in linea con gli obiettivi di sviluppo sostenibile (SDG) e i *target* dell'Agenda 2030 (*milestone* MIC1-110), l'Amministrazione non ha segnalato criticità di rilievo⁶¹.

Prosegue senza particolari difficoltà anche il percorso di digitalizzazione del Ministero della giustizia; entro la fine dell'anno, infatti, sarà istituita la gestione elettronica obbligatoria di tutti i documenti e il processo interamente telematico nei procedimenti civili; oltre alla digitalizzazione dei procedimenti penali di primo grado, sarà anche creata una banca dati gratuita e pienamente accessibile delle decisioni civili (*milestone* M1C1-38).

Da ultimo, entro la fine del 2023 il Ministero del turismo dovrà conseguire il traguardo europeo (M1C3-10) afferente alla riforma "Ordinamento delle professioni delle guide turistiche" (M1C3R4.1). La *milestone* punta alla definizione di uno *standard* nazionale per guide turistiche, creando un ordinamento professionale univoco, regolamentandone i principi fondamentali e definendone in maniera omogenea i livelli delle prestazioni per tutto il territorio nazionale; in base alle valutazioni dell'Amministrazione responsabile, il conseguimento dell'obiettivo presenta difficoltà attuative di livello medio, ma non risulta essere in ritardo né caratterizzato da particolari criticità.

⁶⁰ In riferimento alle misure M4C1R1.5 e M4C1R1.6, si segnala che l'Amministrazione titolare è il Ministero dell'Università e della ricerca; rispetto alle Riforme M4C1R1.1, M4C1R1.2, M4C1R1.3 M4C1R1.4 e M4C1R2.1, l'Amministrazione responsabile è il Ministero dell'istruzione e del merito.

⁶¹ Ciononostante, in considerazione della complessità del compito, il Ministero ha proposto il completamento del percorso di affinamento della metodologia a una fase successiva alla scadenza del traguardo.

M&T DELLE RIFORME: LIVELLO DI CRITICITÀ RISCONTRATO PER AMMINISTRAZIONE

Amministrazioni	Alto	Basso	Medio	Totale
GIUSTIZIA		1		1
ISTRUZIONE			1	1
MEF		1	8	9
MIMIT			1	1
PCM - Min Pub Amm	1			1
PCM-Segr. Gen	3	2	2	7
TURISMO			1	1
Totale complessivo	4	4	13	21

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni

M&T degli investimenti

20. Si riferiscono agli investimenti del Piano ben 38 obiettivi non ancora conseguiti in scadenza nel II semestre 2023. Rispetto a questi, le Amministrazioni hanno segnalato difficoltà attuative “alte” nel 16 per cento dei casi (n. 6), “medie” nel 21 per cento dei casi (n. 8), “basse” nel 63 per cento dei casi (n. 24).

M&T DEGLI INVESTIMENTI PER GRADO DI DIFFICOLTÀ E PER AMMINISTRAZIONE

Amministrazioni	Alto	Basso	Medio	Totale
CULTURA			1	1
GIUSTIZIA			1	1
INFRASTRUTTURE	2	2	4	8
INTERNO	2			2
ISTRUZIONE		1		1
MASAF		1	1	2
MASE		6		6
MIMIT		1		1
PCM - Min Pol Giov	1			1
PCM - Min Sud			1	1
PCM-MITD		12		12
SALUTE		1		1
UNIVERSITÀ	1			1
Totale complessivo	6	24	8	38

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati delle Amministrazioni

Nel campo degli interventi infrastrutturali, il MIT ha segnalato criticità elevate rispetto ai progetti di ottimizzazione della logistica integrata degli aeroporti ai fini della digitalizzazione del traffico aereo (*target* M3C2-6) e alle procedure di aggiudicazione degli appalti per il potenziamento, elettrificazione e aumento della resilienza delle ferrovie nel Sud Italia (*milestone* M3C1-17)⁶². Sono stati qualificati come ad alta difficoltà anche gli interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni (*target* M2C4-14 e *target* M2C4-16), di cui il Ministero dell'interno ha proposto l'eliminazione dal PNRR e il definanziamento completo a beneficio di altre misure. Sul fronte del potenziamento del programma “Servizio Civile Universale”, la PCM ha segnalato difficoltà elevate rispetto all'obiettivo

⁶² In merito agli aspetti di dettaglio sulle difficoltà attuative si fa rinvio all'Appendice 1.

della partecipazione, nel triennio 2021-2023, di almeno 120.000 persone in più rispetto allo scenario di riferimento (*target* M5C1-16).

Risulta critico, da ultimo, l'obiettivo che prevede l'assegnazione di borse di studio per l'accesso all'università ad almeno 300 mila studenti entro l'ultimo trimestre del 2023 (*target* M4C1-11), rispetto al quale l'Amministrazione, in sede di revisione del Piano, ha proposto alcune modifiche a carattere sostanziale.

Per quanto concerne gli interventi di realizzazione delle ciclovie turistiche, l'Amministrazione ha segnalato la presenza di difficoltà di “media” entità rispetto alla realizzazione di piste ciclabili aggiuntive (*target* M2C2-22) e alla costruzione di piste ciclabili, metropolitane, filovie e funivie nelle aree metropolitane (*milestone* M2C2-24); ciononostante, il MIT ha confermato, in sede di istruttoria, di aver proposto al Governo l'eliminazione dei suddetti interventi dal PNRR. Nel medesimo settore di *policy* si registrano difficoltà “medie” rispetto all'aggiudicazione di tutti gli appalti pubblici per il rinnovo del parco autobus regionale per il trasporto pubblico con veicoli a combustibili puliti e dei treni verdi (*milestone* M2C2-32). Risulta, invece, più agevole il conseguimento degli obiettivi consistenti nell'aggiudicazione di appalti pubblici per investimenti in infrastrutture idriche primarie e per la sicurezza dell'approvvigionamento idrico (*milestone* M2C4-28) e di quelli per interventi nelle reti di distribuzione dell'acqua, compresa la digitalizzazione e il monitoraggio delle reti (*milestone* M2C4-30). Di media difficoltà è considerata l'attuazione del *target* M5C3-12 che, nell'ambito degli investimenti infrastrutturali per Zone Economiche Speciali, ha ad oggetto l'avvio degli interventi da parte di ANAS, in qualità di soggetto attuatore.

Nel settore della cultura è prevista, entro fine anno e con difficoltà valutata di media intensità, l'aggiudicazione degli appalti pubblici connessi agli interventi volti a gestire la transizione digitale e verde degli operatori culturali nell'ambito delle attività di miglioramento dell'ecosistema in cui operano i settori culturali e creativi (*milestone* M1C3-7).

Nel campo della gestione delle risorse idriche, il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste ha rilevato alcune difficoltà nella conclusione delle procedure di aggiudicazione di tutti gli appalti pubblici per la resilienza dell'agrosistema irriguo per una migliore gestione delle risorse idriche (*milestone* M2C4-33), mentre non presenta difficoltà l'investimento relativo al c.d. “Parco Agrisolare”, che mira all'ammodernamento e all'utilizzo dei tetti degli edifici ad uso produttivo nei settori agricolo, zootecnico e agroindustriale per la produzione di energia rinnovabile tramite l'installazione di impianti fotovoltaici e la concessione di contributi a soggetti privati beneficiari; entro la fine del 2023, infatti, il 50 per cento delle risorse finanziarie totali assegnate all'investimento dovranno essere attribuite ai beneficiari (*target* M2C1-5).

Per quanto concerne gli interventi di riqualificazione energetica degli edifici pubblici, entro la fine dell'anno è attesa l'aggiudicazione di tutti i contratti pubblici per la costruzione di nuove scuole mediante la sostituzione di edifici obsoleti con strutture moderne, inclusive e sostenibili (*milestone* M2C3-5), nonché di quelli per gli immobili dell'amministrazione della giustizia (*milestone* M2C3-7), entrambi da realizzarsi in un contesto di prezzi delle materie prime e di approvvigionamento dei materiali profondamente diverso da quello stimato nel progetto iniziale. Non dissimili le difficoltà

riscontrate rispetto alla costruzione di strutture sanitarie di prossimità territoriale; entro la fine dell'anno, infatti, deve concludersi la procedura di erogazione del contributo destinato al consolidamento delle “farmacie rurali” nei comuni con meno di 3.000 abitanti (*target* M5C3-3).

Entro la fine del 2023 dovrebbero compiersi ulteriori progressi importanti nella direzione della transizione digitale della PA; rispetto ad alcuni di questi, il Dipartimento per la trasformazione digitale della PCM ha dichiarato di trovarsi nella condizione di poter attuare la misura senza criticità solo previa accettazione della proposta di revisione da parte della Commissione europea; è il caso della misura denominata “Sportello digitale unico”, consistente nel rendere conformi ai requisiti di cui all'articolo 6 del regolamento (UE) 2018/1724 le 21 procedure amministrative prioritarie di cui allo stesso regolamento, il cui *target* in scadenza nel semestre in corso (M1C1-12) presenta forti ritardi e criticità in assenza di modifiche. Vi sono poi gli interventi volti a sviluppare un'offerta integrata e armonizzata di servizi digitali ai cittadini da parte delle amministrazioni centrali e locali; il riferimento è alla sub misura connessa all'utilizzo diffuso della Piattaforma notifiche digitali, che dovrebbe essere adottata da almeno 800 Pubbliche Amministrazioni centrali e comunali (*target* M1C1-128)⁶³ e dell'intervento *Mobility as a service for Italy*, di cui sono attualmente in fase di collaudo tre progetti pilota (*target* M1C1-13).

Il processo di reingegnerizzazione e digitalizzazione dei processi delle PA condurrà, entro la fine dell'anno, alla revisione di 7 dei 45 processi del Ministero dell'interno (*target* M1C1-129) e di 53 nuovi processi dell'INAIL (*target* M1C1-134), all'archiviazione in *cloud* di 3,5 milioni di fascicoli di processi civili (dei tribunali, delle Corti d'Appello e della Corte di Cassazione) celebrati negli ultimi 10 anni (*target* M1C1-130), alla formazione di 4.250 dipendenti in relazione alle competenze digitali certificate e migliorate nei settori del quadro europeo delle competenze (*target* M1C1-133). Più articolato è il processo di digitalizzazione del Ministero della difesa, che per la fine del 2023 prevede la realizzazione di 15 procedure digitalizzate, revisionate e automatizzate (*target* M1C1-135), l'emissione di 450.000 certificati digitalizzati (*target* M1C1-136), la messa in servizio di portali *web* e *intranet* (*milestone* M1C1-137), nonché la migrazione di 10 applicazioni non a missione critica per una protezione completa delle informazioni attraverso la struttura “S.C.I.P.I.O.”(*target* M1C1-138).

Ancora nel settore della transizione digitale si annovera la misura “Collegamento Isole minori”, che entro la fine del 2023 deve portare la connettività a banda ultra larga a un minimo di altre 18 isole prive di collegamenti in fibra ottica con il continente; anche in questo caso, l'Amministrazione ha subordinato la dichiarazione di assenza di criticità della misura all'accoglimento della proposta di differimento al secondo trimestre 2025, avanzata in sede di revisione del Piano (*target* M1C2-19).

Quanto al settore della competitività e resilienza delle filiere produttive, saranno approvati 40 Contratti istituzionali di sviluppo, attraverso i quali dovrà essere erogato il sostegno finanziario pari a 1,5 miliardi di investimenti da corrispondere alle imprese (*target* M1C2-29).

⁶³In base all'ultimo aggiornamento del 4 ottobre 2023, 590 Comuni hanno completato *l'onboarding* tecnico su PND, vale a dire che hanno aderito sia alla Piattaforma Digitale Nazionale Dati (propedeutica all'accesso) che a Piattaforma Notifiche, e hanno effettuato la prima notifica con valore legale.

Decisamente ambiziosi risultano, poi, gli obiettivi connessi agli investimenti nel settore ambientale, che dovranno essere realizzati entro il 2023; in particolare, a supporto della strategia per l'economia circolare e del programma di gestione dei rifiuti si prevede di ridurre da 33 a 7 le discariche irregolari oggetto della procedura di infrazione europea n. 2077 del 2003 (*target* M2C1-15). Nel semestre in discorso era prevista anche l'aggiudicazione del progetto per lo sviluppo di un'infrastruttura *off-shore* per la produzione di energia elettrica, ossia per la realizzazione di impianti eolici e fotovoltaici galleggianti (*milestone* M2C2-1); di questa misura (M2C2I1.3) è stato proposto il definanziamento a beneficio dello strumento RePowerEU⁶⁴. È stata proposta anche l'eliminazione di una misura per la gestione del rischio di alluvione e riduzione del rischio idrogeologico, in attuazione della quale dovevano essere approvati, entro la fine del 2023, tutti gli appalti pubblici per gli interventi in materia di gestione e riduzione del rischio (*milestone* M2C4-10).

Per quanto concerne lo sviluppo della produzione di biometano (*target* M2C2-4), nel semestre doveva essere raggiunta la soglia di almeno 0,6 miliardi di metri cubi da realizzare tra impianti nuovi e riconvertiti. Occorre segnalare che l'Amministrazione, pur non avendo rilevato per l'intervento particolari criticità, ha inserito il *target* tra le proposte di revisione del PNRR e ne ha proposto lo stralcio rispetto alla versione aggiornata del Piano.

Di contro, per quanto concerne gli interventi nel settore delle reti fognarie e della depurazione, risultano in corso di aggiudicazione gli appalti pubblici per un totale di 600 milioni (*milestone* M2C4-36).

Infine, nell'ambito dello sviluppo dei servizi digitali per i visitatori dei parchi nazionali e delle aree marine protette, entro l'anno almeno il 70 per cento dei parchi e delle aree marine dovranno sviluppare servizi digitali per i visitatori (*target* M2C4-6)⁶⁵.

Nell'ambito degli interventi nelle reti di distribuzione dell'acqua, si prevede l'aggiudicazione di tutti gli appalti pubblici per gli interventi di digitalizzazione e monitoraggio delle reti (*milestone* M2C4-30); per quanto non abbia indicato la presenza di criticità attuative di rilievo, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha richiesto il differimento temporale del termine di scadenza a causa del progressivo aumento dei costi di realizzazione.

In tema di sicurezza dell'approvvigionamento idrico e della gestione sostenibile delle relative risorse, infine, devono ancora essere aggiudicati gli appalti pubblici per la realizzazione di interventi infrastrutturali per un totale di 2 milioni (*milestone* M2C4-28)⁶⁶.

Da ultimo, si segnala l'obiettivo quantitativo intermedio connesso all'investimento "Telemedicina per un migliore supporto ai pazienti cronici", che prevede l'elaborazione e l'approvazione di almeno un progetto di telemedicina per regione (*target* M6C1-8). Sul

⁶⁴ Per cui si v. *supra*.

⁶⁵ La misura risulta interessata dalla proposta di modifica nell'ambito della revisione del Piano presentata dal Governo il 27 luglio 2023; si chiede di modificare la descrizione del *target* nel testo della CID e di posticipare la scadenza concordata.

⁶⁶ Per questa misura l'Amministrazione aveva richiesto la posticipazione di un trimestre (da T3 2023 a T4 2023) a causa di alcuni ritardi maturati in funzione del caro materiali e delle relative procedure di adeguamento dei quadri economici dei progetti.

punto, il Ministero della salute ha comunicato che l'obiettivo è stato avviato e che non sussistono criticità attuative di rilievo.

Obiettivi fissati a livello nazionale

21. Oltre alle *milestone* e ai *target* concordati in ambito europeo, nel secondo semestre 2023 sono previsti anche 58 obiettivi a rilevanza nazionale⁶⁷, che risultano riferiti a 53 investimenti (e nessuna riforma). Il 36 per cento degli obiettivi italiani del semestre (n. 21) si riferisce alla Missione 1 “Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo”, mentre il 19 per cento pertiene alla Missione 5 “Inclusione e coesione” (n. 11); la Missione 3 “Infrastrutture per una mobilità sostenibile” assorbe il 14 per cento degli obiettivi (n. 8); una quota pari al 12 per cento si riferisce alla Missione 4 “Istruzione e ricerca” (n. 7), mentre un'ulteriore quota del 12 per cento pertiene alla Missione 2 “Rivoluzione verde e transizione ecologica” (n. 7); il 7 per cento degli obiettivi, infine, appartiene alla Missione 6 “Salute” (n. 4).

TAVOLA 30

M&T ITA IN SCADENZA II SEM. 2023

Missione	N. T&M	Ripartizione %
M1	21	36
M2	7	12
M3	8	14
M4	7	12
M5	11	19
M6	4	7
Totale	58	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ReGiS

22. Dalla classificazione per tipologia degli obiettivi nazionali emerge, in analogia a quanto evidenziato per quelli europei, la maggiore presenza di obiettivi quantitativi intermedi e di impatto (62 per cento, n. 36), rispetto alle diverse tipologie di traguardi. Nell'ambito di questi ultimi spicca la categoria delle procedure a evidenza pubblica (17 per cento, n. 10), dei progetti (14 per cento, n. 8), dei piani di riparto e trasferimenti (3 per cento, n. 2) e degli accordi e protocolli di intesa (3 per cento, n. 2).

TAVOLA 31

CLASSIFICAZIONE M&T ITA IN SCADENZA II SEM. 2023

Tipologia T&M	N. T&M	Ripartizione %
Accordi e Protocolli d'intesa	2	3
Piano di riparto e trasferimenti	2	3
Procedura ad evidenza pubblica	10	17
Progetti	8	14
Risultato di impatto	1	2
Risultato quantitativo intermedio	35	60
Totale complessivo	58	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ReGiS

⁶⁷ Il DTD della PCM ha chiesto l'eliminazione dell'obiettivo M1C1-00-ITA-44 a causa di un refuso in sede di programmazione.

23. La maggior parte dei 58 obiettivi a rilevanza nazionale in scadenza nel secondo semestre 2023 (n. 21, pari al 36 per cento) è posta sotto la responsabilità della Presidenza del Consiglio dei ministri; un'ulteriore quota, pari al 12 per cento (n. 7) è collocata sotto la responsabilità del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, mentre il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica è responsabile di n. 6 obiettivi (pari al 10 per cento). Il Ministero della cultura, dell'istruzione e del merito, delle imprese e del *Made in Italy* e della salute sono assegnatari, rispettivamente, di n. 4 obiettivi ciascuno (7 per cento); la restante quota del 14 per cento è suddivisa tra il Ministero dell'università e della ricerca (5 per cento, n. 3 obiettivi), il Ministero dell'interno (5 per cento, n. 3 obiettivi), il Ministero della giustizia (2 per cento, n. 1 obiettivo) e il Ministero del lavoro (2 per cento, n. 1 obiettivo).

TAVOLA 32

RIPARTIZIONE M&T ITA IN SCADENZA II SEM. 2023 PER AMMINISTRAZIONI

Amministrazione	N. T&M	Ripartizione %
Cultura	4	7
Giustizia	1	2
Mit	7	12
Interno	3	5
Istruzione	4	7
Lavoro	1	2
Mase	6	10
Mimit	4	7
Pcm - Pol Giov	1	2
Pcm - Min Sud	2	3
Pcm - Dip Sport	1	2
Pcm - Mitd	17	29
Salute	4	7
Università	3	5
Totale	58	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ReGiS

24. Per quanto concerne lo stato di attuazione degli obiettivi italiani del II semestre 2023, la presente analisi si concentra su quelli in scadenza nel terzo trimestre 2023; si tratta di 15 obiettivi (7 *milestone* e 8 *target*)⁶⁸ rispetto ai quali le Amministrazioni titolari di intervento sono state chiamate a riferire circa lo stato di attuazione e il livello di criticità riscontrato.

⁶⁸ Gli obiettivi nazionali in scadenza nel trimestre ammontano a 16, ma la *milestone* (M1C1-00-ITA-44) - attinente all'implementazione di un sistema centralizzato di verifica dell'identità fisica e digitale e dei relativi attributi - costituisce un refuso documentale già segnalato dal Ministero dell'interno, ancora presente nel sistema ReGiS.

STATO DI ATTUAZIONE E LIVELLO DI CRITICITÀ M&T ITA IN SCADENZA III TRIM. 23 PER AMMINISTRAZIONE

Amministrazione	a) M&T completati	b) M&T in corso	b1) di cui difficoltà medie	b2) di cui difficoltà basse	(a+b) Totale
Cultura	1				1
Giustizia	1				1
Mit	1				1
Interno		2	2		2
Istruzione		2		2	2
Mase		1	1		1
Mimit	1				1
PCM-Mimit	1	4		4	5
Università	1				1
Totale complessivo	6	9	3	6	15

Dalla Tavola 33 emerge che gli obiettivi nazionali che risultano completati sono il 40 per cento (n. 6), mentre il 60 per cento di essi (n. 9) figura ancora in corso di esecuzione. Rispetto a questi ultimi, le Amministrazioni hanno dichiarato difficoltà di media entità nel 33 per cento dei casi (n. 3), e difficoltà di lieve entità nel restante 67 per cento dei casi (n. 6).

Gli indicatori nazionali che sono stati completati segnano progressi nell'ambito della misura che incrementa l'attrattività dei borghi italiani, atteso che alla data del 30 settembre 2023 risultavano avviate le realizzazioni per lo sviluppo dell'attrattività delle piccole città storiche di almeno 50 Comuni (*target* M1C3-00-ITA-13)⁶⁹; si annoverano progressi anche nel campo dell'efficientamento degli uffici giudiziari, essendo stati avviati i lavori per il 29 per cento dei progetti di riqualificazione degli edifici posti a base di gara (*milestone* M2C3-00-ITA-10). Nel settore infrastrutturale, è stata sviluppata la Piattaforma Logistica Nazionale (PLN) ed è stata prodotta la documentazione tecnica relativa agli indicatori quantitativi necessari a completare l'opera di digitalizzazione della catena logistica (*milestone* M3C2-00-ITA-6).

Sul versante dell'intervento che incoraggia la creazione di imprese femminili, l'Amministrazione ha comunicato l'ammissione all'agevolazione di n. 710 imprese beneficiarie, a fronte delle n. 665 richieste dal traguardo (*target* M5C1-00-ITA-6).

Nel settore della transizione digitale della P.A. è stata compiuta la migrazione di 1.183 pubbliche amministrazioni locali verso ambienti *cloud* certificati (*target* M1C1-139-ITA-1). Infine, in ambito universitario, sono stati approvati nei tempi previsti 368.900 progetti di ricerca di rilevante interesse nazionale (PRIN) (*target* M4C2-00-ITA-7).

Tra gli obiettivi non ancora completati, invece, l'Amministrazione dell'interno ha segnalato difficoltà attuative di media intensità rispetto agli investimenti connessi ai progetti di rigenerazione urbana volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale in 300 Comuni (*milestone* M5C2-00-ITA-24) e rispetto alle procedure di affidamento di lavori pubblici per la rigenerazione, rivitalizzazione e valorizzazione delle aree urbane degradate di 14 Città Metropolitane (*milestone* M5C2-00-ITA-30); entrambi

⁶⁹ A fine settembre 2023, per 55 Comuni il Ministero aveva verificato l'avvio di almeno un intervento di lavori o di servizi/forniture.

gli indicatori nazionali afferiscono a misure di cui il Governo ha proposto il definanziamento a beneficio del capitolo REPowerEu (M5C2I2.2C e M5C2I2.1).

Presenta difficoltà attuative “medie” anche l’obiettivo che prevede l’emanazione dei bandi di gara per l’acquisto di forniture per la realizzazione di un sistema avanzato ed integrato di monitoraggio e previsione in materia di mitigazione degli effetti del cambiamento climatico (*milestone* M2C4-00-ITA-1).

Con riferimento all’investimento che mira a implementare le connessioni internet veloci mediante la banda ultra-larga e il 5G, sono ancora in corso di esecuzione, pur non presentando criticità di rilievo, l’obiettivo che mira a fornire connettività alla velocità di almeno 1 Gbit/s a 1.690 unità residenziali (*target* M1C1-17-ITA-1), l’obiettivo che intende dotare di copertura 5G almeno 3.000 aree di fallimento di mercato (*target* M1C2-00-ITA-18) e il *target* finalizzato a fornire una connettività adeguata ad almeno 3.683 strutture sanitarie (M1C2-18-ITA-5). Ai fini dell’integrale migrazione digitale delle infrastrutture della Pubblica amministrazione e il completamento del Polo Strategico Nazionale (PSN), deve essere ancora completato il trasferimento dei *rack* individuati e la verifica di quattro appositi centri dati (*target* M1C1-00-ITA-3)⁷⁰.

Da ultimo, procedono senza criticità le procedure di aggiudicazione relative alla riqualificazione delle mense scolastiche per completare il Piano di estensione del tempo pieno (*milestone* M4C1-00-ITA-7) e il Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell’edilizia scolastica (*milestone* M4C1-00-ITA-51), entrambi collocati sotto la responsabilità del Ministero dell’istruzione e del merito.

⁷⁰ Va al riguardo richiamata la circostanza che, con pronuncia n. 5099 del 24 ottobre 2023, il Consiglio di Stato ha ritenuto illegittima, per vizi legati all’applicazione della prelazione, l’aggiudicazione della gara del Polo strategico nazionale, con conseguente condanna al risarcimento del danno.

IL SISTEMA DEI CONTROLLI SULLA RENDICONTAZIONE DI SPESA

PREMESSA

1. Il PNRR è, come noto, un piano di *performance*, essendo le erogazioni di risorse europee condizionate al soddisfacente raggiungimento di obiettivi (*milestone* e *target*) specificamente definiti nella *Council implementing decision* del 6 luglio 2021, relativa all’approvazione della valutazione del Piano italiano. I flussi finanziari di provenienza europea rimangono, pertanto, slegati dall’andamento della spesa effettivamente sostenuta dai soggetti attuatori delle singole iniziative di investimento e riforma. Tale circostanza, tuttavia, non esclude l’esigenza che la fase di spesa rispetti i principi di legalità e di sana gestione finanziaria. Infatti, l’art. 22 del Regolamento (UE) 2021/241 richiede agli Stati membri l’adozione di opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell’Unione, garantendo che l’utilizzo dei fondi in relazione alle misure sostenute dal Dispositivo per la ripresa e resilienza sia conforme al diritto dell’Unione e nazionale applicabile e, in particolare, sia garantita la prevenzione, l’individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione, dei conflitti di interessi e del “doppio finanziamento”.

Allo scopo, l’architettura organizzativa del PNRR contempla un sistema di controlli interni volti a presidiare anche la regolarità amministrativa e contabile della fase di rendicontazione della spesa; detto sistema riflette la *governance* multilivello del Piano, coinvolgendo tutti gli attori impegnati nell’avanzamento dei progetti, dai soggetti attuatori, alle amministrazioni centrali titolari delle misure, nonché, in una prospettiva più di sistema, le strutture dell’Ispettorato generale per il PNRR e l’Organismo indipendente di audit. Completano il quadro le formule organizzative di indirizzo delle attività di controllo, quali il Tavolo di coordinamento per la rendicontazione e il controllo del PNRR, istituito con determina RGS n. 57 del 9 marzo 2022, e la Rete dei referenti antifrode del PNRR.

Con l’ingresso di un’ampia quota di linee progettuali nel pieno della fase di realizzazione, ha preso avvio anche l’attività di rendicontazione della spesa e – parallelamente - quella dei controlli di regolarità; per tale ragione, nel presente capitolo, viene esaminato l’assetto dei controlli interni ed i relativi primi esiti attuativi, focalizzando l’attenzione su quelli di pertinenza delle strutture centrali, al fine di valutarne l’adeguatezza e l’efficacia nell’intercettare fenomeni di irregolarità o di frode, a tutela del bilancio nazionale ed europeo.

I CONTROLLI DI REGOLARITÀ DELLE AMMINISTRAZIONI TITOLARI

2. In base all’art. 8, d.l. n. 77/2021, ciascuna Amministrazione centrale titolare di interventi nel quadro del PNRR è chiamata ad assicurare, nell’ambito della propria autonomia organizzativa, la funzione di rendicontazione e controllo delle misure di propria competenza. Tra i compiti assegnati all’ufficio incaricato della funzione in discorso rientra anche quello di verificare la regolarità della spesa rendicontata dai soggetti attuatori⁷¹. Trattasi di un presidio di controllo esercitato su procedure di spesa

⁷¹ Per soggetti attuatori, in base all’art.1, c. 4, lett. o), d.l. n. 77/2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 108/2021, si intendono “i soggetti pubblici o privati che provvedono alla realizzazione degli interventi previsti dal PNRR”. L’art. 9 comma 1 del predetto decreto legge specifica che “Alla realizzazione operativa degli interventi previsti

già oggetto di prima verifica da parte degli stessi soggetti attuatori che chiedono il rimborso dei fondi. Infatti, il quadro regolamentare (cfr. circolari MEF-RGS n. 21/2021 e 9/2022) e i dispositivi attuativi delle iniziative di investimento (bandi e avvisi) impongono a questi ultimi di assumere obblighi specifici in tema di controlli sulla regolarità amministrativo-contabile delle spese esposte a rendicontazione e, dunque, di tutti gli atti di competenza direttamente o indirettamente collegati ad esse (es. procedure di gara/affidamento a cui le spese afferiscono, impegni giuridicamente vincolanti da cui discendono le spese quali contratti, convenzioni, e incarichi, nonché atti amministrativo-contabili e fiscali, quali – a titolo esemplificativo - impegni contabili, decreti di liquidazione, atti di pagamento delle spese) e sul rispetto delle condizionalità e di tutti gli ulteriori requisiti connessi alle misure del piano, nonché di adozione di iniziative di prevenzione e contrasto di irregolarità gravi quali frode, conflitto di interessi, doppio finanziamento, oltre alle verifiche dei dati previsti dalla normativa antiriciclaggio (“titolare effettivo”).

In sostanza, l’attività di controllo di regolarità della spesa rimessa alle Amministrazioni centrali titolari di intervento viene esercitata periodicamente sui rendiconti di progetto presentati dai vari soggetti attuatori ed è propedeutica alla trasmissione degli stessi all’Ispettorato generale per il PNRR, a seguito di loro consolidamento nei rendiconti di misura.

Nel rispetto del principio di sana gestione finanziaria, la rendicontazione di spesa viene sottoposta sia alle forme di controllo ordinarie interne alle singole amministrazioni⁷², sia a verifiche aggiuntive finalizzate ad attestarne la correttezza e regolarità anche con riguardo ai requisiti del PNRR. Tali controlli addizionali si estrinsecano nelle:

- Verifiche formali (sul 100 per cento dei rendiconti di progetto) aventi ad oggetto la correttezza e completezza dei dati e della documentazione amministrativa, tecnica e contabile; tali riscontri si estendono anche all’accertamento dell’avvenuto controllo ordinario interno di tipo amministrativo-contabile di competenza dei soggetti attuatori;
- Controlli amministrativi sostanziali (anche a campione) circa la regolarità delle spese e delle relative procedure rendicontate dagli attuatori. Tali verifiche consistono in controlli amministrativo-documentali *on desk* (accompagnati da eventuali approfondimenti *in loco*) finalizzati, in particolare, ad esaminare le procedure di selezione dei progetti, quelle attuative e le spese sostenute (o dei costi esposti in caso di opzione di costo semplificato). La tecnica di campionamento deve basarsi su un’analisi dei rischi, al fine di individuare i soggetti maggiormente esposti. Secondo le rilevazioni istruttorie di questa Corte, le modalità di campionamento in essere presso gli uffici di rendicontazione e controllo rispettano

dal PNRR provvedono le Amministrazioni centrali, le Regioni, le provincie autonome di Trento e Bolzano e gli Enti locali (sulla base delle specifiche competenze istituzionali ovvero della diversa titolarità degli interventi definita nel PNRR) attraverso le proprie strutture, ovvero avvalendosi di Soggetti attuatori esterni individuati nel PNRR, ovvero con le modalità previste dalla normativa nazionale ed europea vigente”.

⁷² Si fa riferimento ai controlli interni di regolarità amministrativa e contabile ai sensi del d.lgs. n. 286/1999 e n. 123/2011, nonché a quelli di gestione, ai sensi dell’art. 4, d.lgs. n. 286/1999.

l'approccio *risk based*, facendo generalizzato ricorso all'utilizzo degli appositi sistemi informativi (Arachne⁷³ e PIAF⁷⁴). Completano il quadro delle verifiche sostanziali, i controlli aventi ad oggetto le attestazioni circa l'assenza del conflitto di interessi o di situazioni di incompatibilità da parte dei soggetti correlati (attuatori o realizzatori), nonché quelle sull'assenza di doppio finanziamento.

Al pari degli altri soggetti coinvolti ai vari livelli nei processi di gestione ed attuazione del PNRR, anche le Amministrazioni centrali titolari di misure PNRR sono tenute a garantire, in via generale, la predisposizione e corretta implementazione di misure di prevenzione, individuazione e contrasto alla frode e alla corruzione che discendono dall'applicazione della normativa nazionale vigente.

3. Le procedure di controllo devono essere espone nei documenti illustrativi del Sistema di gestione e controllo (SiGeCo) che ciascuna Amministrazione titolare di interventi PNRR è tenuta ad adottare. Dalla ricognizione svolta in sede istruttoria, tutte le strutture di coordinamento del PNRR hanno assolto a tale onere mediante predisposizione del documento, curandone altresì l'aggiornamento periodico. A ciò si accosta anche l'esigenza di sviluppare una strategia antifrode per le misure PNRR. Sul punto, in base alle rilevazioni di questa Corte, la maggior parte delle Amministrazioni ha definito una strategia orientata sulle specifiche misure gestite. In quattro casi, invece, l'Unità di Missione ha deciso di avvalersi, quale strumento operativo, della "Strategia generale antifrode per l'attuazione del PNRR" adottata dal MEF in data 11 ottobre 2022. Nel caso specifico del Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri, il documento strategico è in corso di definizione, mentre il Dipartimento per le politiche in favore delle persone con disabilità ha comunicato di non aver avviato specifiche iniziative, in quanto titolare solamente di una iniziativa di riforma che non richiede l'assunzione di impegni di spesa o il coinvolgimento di soggetti attuatori. Nella medesima prospettiva di repressione delle frodi e di agevolare le procedure di segnalazione di illeciti, assicurando il rispetto dell'articolo 22 del Regolamento (UE) n. 241/2021, la pressoché totalità delle Amministrazioni titolari ha aderito al Protocollo stipulato, in data 17 dicembre 2021, tra il Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria Generale dello Stato e il Comando Generale della Guardia di Finanza, nonché hanno proceduto a designare il referente antifrode e, in coerenza con le Linee guida "Valutazione dei rischi di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate", a costituire il Gruppo operativo di valutazione dei rischi di frode.

⁷³ Trattasi del Sistema informativo antifrode Strumento informatico di calcolo del rischio nelle verifiche di gestione introdotto dal Regolamento (UE) 1303/2013.

⁷⁴ Si tratta della Piattaforma Integrata Anti-Frode (PIAF-IT) realizzata da RGS in collaborazione con il Comitato nazionale Lotta Antifrode della PCM (COLAF) e cofinanziata dalla Commissione Europea (Ufficio europeo Lotta Antifrode - OLAF) con risorse del programma comunitario "Hercule III", che costituisce uno strumento informatico innovativo per la prevenzione e la lotta antifrode nei fondi dell'UE. La piattaforma PIAF-IT interagisce e raccoglie i dati dalle seguenti fonti esterne eterogenee a livello nazionale ed europeo: Agenzia delle Entrate, Infocamere (al fine delle verifiche sui "titolari effettivi esteri", sarà garantita anche l'interoperabilità con altre banche dati europee e mondiali), Corte dei conti, MEF-IGRUE, OLAF, Commissione Europea. L'obiettivo della piattaforma è quello di consolidare e rafforzare la lotta contro le irregolarità/frodi e le altre attività illegali a danno del bilancio dell'UE attraverso un supporto tecnico e operativo alle attività amministrative di controllo, attraverso la creazione di una Scheda informativa relativa al soggetto da analizzare.

4. Particolare enfasi viene posta dal quadro regolamentare europeo alla materia del conflitto di interessi e a quella del divieto di doppio finanziamento. In merito al primo aspetto, l'art. 61, par. 1, del Regolamento finanziario dell'UE⁷⁵ stabilisce che *“gli agenti finanziari [...] e le altre persone, comprese le autorità nazionali a tutti i livelli, che partecipano all'esecuzione in regime di gestione diretta, indiretta e concorrente del bilancio, anche per quanto riguarda i relativi atti preparatori, all'audit o al controllo, non adottano azioni da cui possa derivare un conflitto tra i loro interessi e quelli dell'Unione. Essi adottano inoltre misure adeguate a prevenire l'insorgere di conflitti d'interessi”*⁷⁶. Quanto al secondo aspetto, a norma dell'articolo 9 del regolamento RRF, ciascuno Stato membro deve provvedere affinché non vi sia alcuna duplicazione dei finanziamenti. Al riguardo, alcune Amministrazioni centrali titolari di interventi hanno comunicato di aver emanato note illustrative in merito alle modalità di verifica delle attestazioni di assenza di conflitto di interessi e di divieto di doppio finanziamento; pur in un quadro procedurale eterogeneo, in ragione delle diverse modalità operative delle misure in gestione, nella maggior parte dei casi è stato precisato che la verifica di tali attestazioni avviene, a campione, attraverso la consultazione delle banche dati messe a disposizione tramite il sistema ReGiS, quali ARACHNE e PIAF oppure dei CUP sulla piattaforma OPENCUP.

5. Tutte le attività di controllo eseguite dalle Amministrazioni centrali titolari di misura devono essere riportate nel Registro Unico dei Controlli. Deve altresì tenersi traccia delle irregolarità/frodi riscontrate e dello stato delle procedure di recupero delle somme indebitamente erogate. Dalla rilevazione istruttoria condotta da questa Corte è emerso come, in via generale, le Amministrazioni abbiano provveduto ad istituire il registro dei controlli; solo in pochi casi (n. 4) ciò non è avvenuto, in ragione della circostanza che l'Amministrazione è impegnata solamente in interventi di riforma che non prevedono spesa ovvero che non è ancora partita l'attività di rendicontazione dei soggetti attuatori. Va, tuttavia, rilevato che non sempre (5 casi) il registro dei controlli predisposto si estende anche alle verifiche sulla regolarità della spesa rendicontata, coprendo solamente quelle legate al raggiungimento di *milestone* e *target*. Appare al riguardo opportuno sottolineare l'esigenza che anche i controlli sulla rendicontazione della spesa siano tempestivamente ed esaustivamente tracciati. Meno frequente è poi l'istituzione di registri connessi alla rilevazione di frodi ed irregolarità, oltre che alla conseguente attività di recupero. Ciò riflette comunque la mancata rilevazione di tali fattispecie fino ad ora; solamente il Dipartimento per le politiche giovanili e il servizio

⁷⁵ Regolamento (UE, EURATOM) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione.

⁷⁶ Inoltre, la Comunicazione della Commissione 2021/C 121/01 "Orientamenti sulla prevenzione e sulla gestione dei conflitti d'interessi a norma del regolamento finanziario" afferma quanto segue: *"È importante che le organizzazioni stabiliscano criteri chiari e oggettivi per valutare le dichiarazioni di interessi e applicarle in modo coerente. Per individuare eventuali dichiarazioni false attraverso verifiche efficaci, tutte le dichiarazioni dovrebbero essere debitamente registrate, conservate dall'autorità e controllate (secondo una metodologia adeguata) avvalendosi di altre fonti di informazione, conformemente al diritto applicabile, al fine di individuare, ad esempio, i collegamenti tra i soggetti coinvolti nella selezione dei progetti e i potenziali beneficiari"*.

civile universale ha comunicato di aver riscontrato irregolarità relativamente alla misura Servizio civile universale (M5C1I 2.1)⁷⁷, avviando le conseguenti procedure di recupero.

6. Sull'attività di rendicontazione, in particolare sui rendiconti di misura approvati dalle Amministrazioni titolari di intervento, viene garantito anche un ulteriore momento di controllo, da parte dell'Ispettorato generale per il PNRR. Quest'ultimo si esplica attraverso un'attività di riscontro della completezza documentale dei rendiconti di misura approvati dalle amministrazioni titolari con particolare riguardo alla verifica dell'assenza di conflitto di interessi, nonché del divieto di doppio finanziamento; esso è condotto su base campionaria e opera *ex post*, senza quindi incidere sull'effettiva erogazione delle somme richieste a rimborso con i rendiconti di misura selezionati. Allo stato le procedure di controllo sulla rendicontazione di spesa di competenza dell'Ispettorato generale per il PNRR non sono state esplicitate in un documento organizzativo; appare, quindi, auspicabile che le stesse vengano formalizzate al fine di definire ruoli, funzioni e responsabilità, in linea con il flusso della rendicontazione previsto a sistema ReGiS; ciò anche al fine di assicurare la verifica delle modalità di esercizio dei riscontri operati dall'Ispettorato.

7. Premesso quanto sopra in merito all'assetto regolamentare ed organizzativo, l'esame dei dati inerenti al controllo di regolarità amministrativa da parte delle amministrazioni titolari metteva in luce, alla data della rilevazione⁷⁸, la presenza a sistema di oltre 4.300 rendiconti di progetto presentati dai soggetti attuatori, cui si associavano richieste di rimborso di pagamenti effettuati per oltre 980 milioni. Rispetto al numero totale: circa il 64 per cento dei rendiconti di progetto risultava ancora da sottoporre a verifica, oltre il 31 per cento figurava in fase di interlocuzione istruttoria con i soggetti attuatori a seguito di verifiche formali o sostanziali, mentre solo per il 4,4 per cento (188 rendiconti) si era concluso il ciclo di controllo con l'approvazione, integrale o parziale, dei rendiconti. In termini di importi richiesti a rimborso, il peso dei rendiconti di progetto approvati sale a poco meno del 35 per cento (cui corrispondono pagamenti per oltre 340 milioni), soprattutto per effetto della misura di investimento in capitale umano per rafforzare l'Ufficio del Processo e superare le disparità tra tribunali, di competenza del Ministero della giustizia.

La percentuale di finalizzazione delle procedure di controllo di regolarità, formale e sostanziale varia molto tra le diverse amministrazioni centrali. Nel corso dell'istruttoria condotta da questa Corte, gli uffici preposti alle attività di rendicontazione e controllo hanno messo in luce le complessità che caratterizzano l'articolato iter di verifica dei rendiconti. Più in dettaglio, l'espletamento dei controlli, almeno in una fase iniziale, è stato inciso da difficoltà tecniche legate all'operatività della piattaforma ReGiS, segnalate

⁷⁷ La tipologia di irregolarità prevalente ad oggi riscontrata riguarda la corresponsione di somme non dovute agli operatori volontari, causata da un potenziale disallineamento temporale tra le comunicazioni di interruzione del servizio da parte degli enti preposti e l'emissione dei pagamenti, effettuata mensilmente dal Dipartimento tramite flusso bancario aggregato. Nello specifico, a seguito dell'interruzione del servizio da parte di un singolo operatore volontario, l'Amministrazione effettua verifiche puntuali delle somme effettivamente trasferite ai percettori e talvolta riscontra la presenza di disallineamenti che comportano la necessità di procedere al recupero degli importi. Una seconda fattispecie di recuperi è causata dal superamento del numero consentito di giorni di malattia remunerata.

⁷⁸ L'analisi si riferisce ai dati desumibili da ReGiS alla data del 13 settembre 2023.

ad esempio per le misure rientranti nella competenza del Ministero della cultura⁷⁹ e del Dipartimento della protezione civile⁸⁰, poi risolte con il rilascio di nuove funzionalità di sistema. È stata rappresentata, in via ricorrente, la difficoltà legata alle carenze documentali riscontrate nella rendicontazione predisposta dai soggetti attuatori, circostanza che impone sovente integrazioni istruttorie per richiedere gli atti e le attestazioni mancanti, precludendo altresì la chiusura delle verifiche di carattere formale. Difficoltà del medesimo tenore sono state segnalate anche con riferimento alla possibilità di reperire la documentazione procedurale della Centrale di committenza Consip S.p.A.⁸¹, necessaria al corretto completamento dei controlli, nonché con riguardo alla completezza della descrizione dei controlli effettuati direttamente dal soggetto attuatore. Ciò ha indotto alcune amministrazioni, ad esempio l'Unità del Ministero del turismo, ad estendere le verifiche sostanziali sulla totalità dei rendiconti, piuttosto che su base campionaria.

Un ulteriore elemento di criticità è stato individuato nella presenza di richieste di rimborso, da parte dei soggetti attuatori, con importi significativamente bassi rispetto al totale di ciascun progetto (ossia in percentuale del totale del CUP). Ciò comporta il rischio di appesantimenti nelle fasi di controllo, dovuti ad una moltiplicazione delle rendicontazioni e, di conseguenza, dei riscontri da effettuare. Al riguardo, vanno segnalate positivamente le scelte organizzative effettuate, a titolo esemplificativo, dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, consistenti nella definizione di parametri per le procedure di controllo: una soglia dimensionale minima degli importi da rendicontare mediante SAL ed una frequenza di verifica (ad esempio trimestrale). Detta formula organizzativa consente di concentrare le attività di controllo su rendicontazioni che raggiungano una massa finanziaria minima tale da giustificare l'apertura dei riscontri.

In alcuni ambiti settoriali, quali quelli delle misure gestite dal Ministero dell'interno, i controlli hanno messo in luce una rilevante presenza di progetti non completamente conformi ai requisiti previsti dalla normativa in materia PNRR, in particolare con il principio del DNSH. Ciò non ha consentito la chiusura della fase di approvazione ed ha portato alla formulazione di proposte di espunzione di alcune misure dal PNRR, come esplicitato nel documento governativo di modifica del Piano del 27 luglio 2023.

L'adeguatezza delle dotazioni organiche degli uffici di rendicontazione e controllo costituisce un ulteriore fattore in grado di incidere sulle tempistiche e modalità di espletamento dei controlli.

Nelle Tavole 34 e 35 sono riepilogate le unità di personale in servizio presso i predetti uffici, suddivisa tra figure dirigenziali e amministrative. Al 2023, sono 29 i dirigenti (25 nel 2022), di cui 15 a tempo determinato (14 nel 2022), mentre il personale

⁷⁹ Le anomalie segnalate riguardavano, ad esempio, la visibilità della documentazione propedeutica alla rendicontazione (come ad es.: "Attestazione delle verifiche effettuate"), che i Soggetti Attuatori avevano già caricato sulla piattaforma ma che non risultava al momento dello svolgimento delle verifiche formali. Altra criticità riguardava le spese riferite alla quota IVA.

⁸⁰ In maggior dettaglio, l'Amministrazione ha rilevato un disallineamento fra le funzionalità del sistema ReGiS (che prevede due soli ruoli: Amministrazione titolare e Soggetto attuatore) e le modalità organizzative adottate dal Dipartimento della protezione civile il quale, attraverso la stipula di un Accordo di finanziamento, ha delegato a un soggetto intermedio (Regioni e Province autonome) precisi compiti in tema di rendicontazione e controllo.

⁸¹ Si fa in particolare riferimento alla documentazione inerente sia alla nomina delle commissioni di aggiudicazione sia ai verbali della Commissione da cui poter attingere ad esempio il rispetto dei tempi di pubblicazione dei bandi, le esclusioni di società e quant'altro necessario nella fase di autocontrollo da parte del soggetto attuatore.

amministrativo ammonta a 147 unità, sostanzialmente stabile rispetto al precedente esercizio. In questo caso la percentuale di unità con rapporto di lavoro a tempo determinato risulta più elevata (100 unità pari al 68 per cento), ma in riduzione rispetto al 2022 (119 unità pari all'82 per cento). Il *background* di competenze professionali del personale addetto alle attività di controllo e rendicontazione è prevalentemente di tipo giuridico-economico, in coerenza con la tipologia di funzione svolta. Non trascurabile, tuttavia, la presenza di figure con competenze tecniche, prevalentemente concentrate nel settore dell'ambiente, della salute, dell'università e ricerca e della trasformazione digitale. A ciò si aggiungono anche 70 figure di esperti e collaboratori, in aumento rispetto ai 34 del 2022. Essi sono prevalentemente concentrati presso il Ministero dell'università e della ricerca (n. 44).

Atteso il futuro presumibile incremento delle attività connesse ai riscontri della rendicontazione di spesa, con l'avanzamento delle iniziative e l'inoltro a sistema delle domande di rimborso, va raccomandata ai titolari delle Unità di Missione delle Amministrazioni centrali un'attenta rivalutazione della composizione numerica e professionale del personale assegnato alle strutture di controllo, al fine di garantire il tempestivo espletamento delle verifiche, garantendo, da un lato, il necessario presidio di legittimità e, dall'altro, evitando rallentamenti che comportino conseguenze in termini di disponibilità di liquidità in capo ai soggetti attuatori.

TAVOLA 34

PERSONALE DIRIGENZIALE NEGLI UFFICI DI CONTROLLO

	Personale in servizio		Di cui a tempo determinato	
	2022	2023	2022	2023
Ministero infrastrutture e trasporti	1	1	1	1
Min ambiente e sicurezza energetica	1	1	1	1
Pcm - dipartim. trasformazione digitale	1	1	1	1
Ministero della cultura	0	0		
Ministero imprese e del made in italy	1	1	0	1
Ministero della salute	1	1	1	1
Min dell'università e della ricerca	5	5	1	1
Ministero dell'istruzione e merito	1	1	1	1
Ministero del turismo	1	1	1	1
Pcm - dipartimento funzione pubblica	1	1	1	1
Ministero del lavoro e politiche sociali	1	1		
Ministero dell'economia e delle finanze	1	1	1	1
Ministero della giustizia	1	1	1	1
Pcm - dip politiche di coesione	1	1	0	0
Ministero dell'interno	-	1	-	-
Min agric. sovranità alim. e foreste	1	1	0	0
Pcm presidenza consiglio ministri	1	1		
Min affari esteri e cooperaz int				
Pcm - dipartimento per lo sport	1	1		
Pcm - uff pol in fav pers con disabili	2	3	1	1
Pcm - dip pol giovan e serv civ univers	1	1	1	1
Pcm - dip protezione civile	0	2		0
Pcm - dip affari regionali e autonomie	1	1	1	1
Pcm - dip pari opportunità e famiglia	1	1	1	1
Totale	25	29	14	15

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni titolari di interventi PNRR.

PERSONALE AMMINISTRATIVO NEGLI UFFICI DI CONTROLLO

	Personale in servizio		Di cui con competenze giuridiche		Di cui con competenze economiche		Di cui con competenze tecniche		Di cui a tempo determinato	
	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023
Ministero infrastrutture e trasporti	12	9	6	5	6	4	0	0	12	5
Min ambiente e sicurezza energetica	15	14	7	6	2	2	6	6	14	13
Pcm - dipartim. trasformazione digitale	20	24	6	6	9	15	5	3	14	13
Ministero della cultura	2	3	1	2	1	1	0	0	2	3
Ministero imprese e del made in italy	8	7	2	3	4	3	2	1	7	6
Ministero della salute	9	12	3	4	4	4	2	4	6	5
Min dell'università e della ricerca	10	10	3	3	3	3	4	4	7	7
Ministero dell'istruzione e merito	16	13	9	8	6	4	1	1	13	9
Ministero del turismo	5	5	4	5	2	0	0	0	5	5
Pcm - dipartimento funzione pubblica	4	4	1	1	1	1	2	2	3	
Ministero del lavoro e politiche sociali	6	8	2	5	3	2	1	1	6	8
Ministero dell'economia e delle finanze	2	2	2	2	0	0	0	0	0	0
Ministero della giustizia	4	4	3	3	1	1	0	0	4	4
Pcm - dip politiche di coesione	5	5	1	1	3	3	1	1	5	5
Ministero dell'interno	7	4	2	1	3	1	2	2	7	4
Min agric. sovranità alim. e foreste	5	4	2	2	2	1	1	1	5	4
Pcm presidenza consiglio ministri	4	3	0	0	2	2	2	1	1	1
Min affari esteri e cooperaz int										
Pcm - dipartimento per lo sport	2	4	1	1		2	1	1	0	0
Pcm - uff pol in fav pers con disabili	2	2	2	2	0	0	0	0	2	2
Pcm - dip pol giovan e serv civ univers	3	3	1	1	1	1	1	1	3	3
Pcm - dip protezione civile	0	3		1		1		1		
Pcm - dip affari regionali e autonomie	3	3	0	0	3	3	0	0	2	2
Pcm - dip pari opportunità e famiglia	1	1	0	0	1	1	0	0	1	1
Totale	145	147	58	62	57	55	31	30	119	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni titolari di interventi PNRR

8. A seguito del perfezionamento dei controlli sui rendiconti di progetto, alla data della rilevazione del 13 settembre 2023, risultava a sistema ReGiS la trasmissione all'Ispettorato generale per il PNRR di 40 rendiconti di misura per complessivi 341 milioni, riferibili a 8 amministrazioni centrali. Di questi, per 38 risultavano approvate le relative richieste di erogazione di risorse da parte dell'Ispettorato per il PNRR, per una cifra complessivamente pari ad oltre 332 milioni. Erano 6 (circa il 15 per cento del totale) i rendiconti di misura oggetto di campionamento da parte delle strutture dell'Ispettorato generale per il PNRR, ai fini delle verifiche ex post, cui corrispondono richieste di erogazioni per 231,8 milioni, con un peso di oltre il 67 per cento in termini finanziari.

9. Con l'obiettivo di valutare le modalità di esercizio dei controlli di regolarità amministrativa da parte degli appositi uffici delle strutture di *governance* del PNRR la Corte dei conti ha esaminato un campione di rendiconti che hanno ultimato tutta la fase di controllo, mediante approvazione del rendiconto di misura da parte dell'Amministrazione centrale titolare e della richiesta di erogazione da parte dell'Ispettorato generale per il PNRR⁸².

Un primo elemento oggetto di analisi attiene alla tempistica richiesta dal perfezionamento dei controlli ad opera delle Amministrazioni centrali. In media nel campione esaminato essi si sono attestati su circa due mesi, cui si aggiungono ulteriori

⁸² Il campione estratto dalla Corte si compone di un rendiconto di misura per ciascuna delle otto amministrazioni interessate da richieste di rimborso finalizzate con erogazione dei fondi; detti rendiconti di misura conglobano 63 rendiconti di progetto per pagamenti richiesti di oltre 260 milioni, quasi l'80 per cento del totale delle erogazioni relative a rendiconti di misura approvati.

sei giorni per l'autorizzazione all'erogazione delle somme a seguito dell'approvazione dei rendiconti di misura. Anche escludendo le fattispecie più semplici e automatiche, in cui i controlli hanno richiesto pochi giorni, il tempo medio di espletamento delle verifiche supera di poco i 70 giorni. Nelle ipotesi che hanno richiesto istruttorie e integrazioni più articolate la tempistica non ha comunque ecceduto i 3 mesi. Trattasi di tempi che – se mantenuti anche nelle future fasi del Piano in cui è ragionevole attendersi un incremento della rendicontazione - consentono di contemperare le esigenze di rispetto dei principi di legalità e regolarità della spesa con quelle di celerità nell'erogazione di liquidità ai soggetti attuatori per l'ulteriore avanzamento delle iniziative.

L'esame della documentazione attinente ai controlli effettuati sul campione di rendiconti campionati ha messo in evidenza casi (Ministero della cultura, Ministero della giustizia, Dipartimento della funzione pubblica, Dipartimento per le politiche di coesione e Dipartimento della transizione digitale della Presidenza del Consiglio dei Ministri) in cui le procedure di verifica appaiono svolte in piena conformità con quanto richiesto dai modelli SiGeCo: nella reportistica dei controlli sono infatti disponibili le *check list* utilizzate per i riscontri formali e sostanziali, i verbali di campionamento indicano in maniera dettagliata le modalità di selezione delle unità da sottoporre a controllo in relazione alla tipologia di rendiconti esaminati (con un'approfondita analisi di rischio nel caso di popolazioni ampie⁸³ ovvero mediante selezione casuale in ipotesi di importi simili e di basso rischio⁸⁴), gli esiti dei controlli sono poi esaustivamente riportati nel Registro unico.

In altri casi la documentazione trasmessa dà conto dello svolgimento dei controlli, ma l'assenza di verbali o report riepilogativi⁸⁵ ovvero delle specifiche *check list* di verifica⁸⁶, oltre alla mancata istituzione del Registro unico dei controlli sulla rendicontazione di spesa non hanno consentito di ricostruire l'iter seguito dagli uffici preposti al controllo.

L'ORGANISMO DI AUDIT DEL PNRR

10. Il Regolamento (UE) 2021/241, istitutivo del Dispositivo per la ripresa e resilienza, impone che l'attuazione dei piani nazionali di ripresa e resilienza sia regolarmente sottoposta ad attività di *audit*, volta a rilevare eventuali carenze e ad innescare azioni correttive⁸⁷. Più in dettaglio, il *framework* europeo richiedeva agli Stati

⁸³ Si fa riferimento al Ministero della cultura e al Dipartimento della funzione pubblica.

⁸⁴ Si fa riferimento al Ministero della giustizia.

⁸⁵ Si fa riferimento al Ministero del turismo.

⁸⁶ Si fa riferimento al Ministero della salute.

⁸⁷ L'articolo 22, paragrafo 2, lettera c) punto ii), del Regolamento n. 241/2021 dispone che le richieste di pagamento delle rate che gli Stati membri presentano periodicamente alla Commissione europea devono essere corredate – tra l'altro – da una sintesi degli *audit* effettuati, che comprenda le carenze individuate e le eventuali azioni correttive adottate. Secondo il Commission Staff Working Document "*Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans*" (SWD 2020, 205 *final*), dette sintesi devono includere: 1) le finalità delle attività di controllo svolte, in termini di dimensioni finanziarie della spesa e di periodo di tempo oggetto di verifica; 2) un'analisi delle debolezze riscontrate e delle misure correttive intraprese. Inoltre, il punto i) del medesimo articolo prevede che la "dichiarazione di gestione", di accompagnamento della richiesta di esborso della rata, attesti, *inter alia*, che i sistemi di controllo posti in essere forniscono le garanzie necessarie a stabilire che i fondi sono stati gestiti in conformità di tutte le norme applicabili, in particolare in materia di prevenzione dei conflitti di interessi, delle frodi, della corruzione e della duplicazione dei finanziamenti da parte del dispositivo e di altri programmi dell'Unione nel rispetto del principio di una sana gestione finanziaria.

membri di definire le “modalità per il monitoraggio e l’attuazione efficaci del piano per la ripresa e la resilienza da parte dello Stato membro interessato, compresi i traguardi e gli obiettivi proposti e i relativi indicatori” e sviluppare un sistema “per prevenire, individuare e correggere la corruzione, la frode e i conflitti di interessi nell’utilizzo dei fondi forniti nell’ambito del dispositivo e le modalità volte a evitare la duplicazione dei finanziamenti da parte del dispositivo e di altri programmi dell’Unione”⁸⁸.

In questo contesto, il PNRR italiano, nel capitolo 3 “Attuazione e monitoraggio”, contempla uno specifico Organismo di Audit del PNRR, operante in base agli standard internazionali, cui affidare le funzioni di controllo finalizzate, tra l’altro, alla verifica indipendente sull’efficacia del sistema di gestione (audit di sistema) e sulla correttezza dei *milestone* e *target* rendicontati (audit di *performance*). In conformità a tale quadro, con l’art. 7, c. 1, d.l. n. 77/2021 è stato istituito l’Organismo indipendente di audit del PNRR (di seguito Organismo o Unità)⁸⁹; la struttura, pur essendo incardinata presso il Ministero dell’economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l’Unione Europea (I.G.R.U.E.), opera in posizione di indipendenza funzionale rispetto alle strutture coinvolte nella gestione del PNRR⁹⁰ e si avvale, nello svolgimento delle funzioni di controllo relative a linee di intervento realizzate a livello territoriale, dell’ausilio delle Ragionerie territoriali dello Stato.

11. Sotto il profilo organizzativo, la dotazione organica dell’Unità di audit è stata determinata tenendo in considerazione l’entità finanziaria del Piano, il numero medio annuo di audit previsti o prevedibili, la dimensione e complessità degli audit da svolgere.

⁸⁸ Cfr. art. 18.4 p) ed r) e art. 19.3 j) del Reg. (UE) 2021/241.

⁸⁹ In attuazione di ciò, l’art. 3, co. 7 del Decreto Ministeriale del 30 settembre 2021 “Individuazione e attribuzioni degli Uffici di livello dirigenziale non generale dei Dipartimenti del Ministero dell’economia e delle finanze”, individua nell’Ufficio XIII dell’I.G.R.U.E. la funzione di Autorità di audit del PNRR.

⁹⁰ A seguito delle modifiche introdotte dal decreto-legge n. 13 del 2023 convertito con modificazioni dalla L. 21 aprile 2023, n. 41 (in G.U. 21/04/2023, n.94), le strutture coinvolte sono:

- la Cabina di regia per il PNRR istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri che assicura anche la cooperazione con il partenariato economico, sociale e territoriale attraverso l’inserimento delle parti sociali ed economiche;

- l’Ispettorato Generale per il PNRR presso il MEF – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (sostituisce il Servizio centrale per il PNRR), con compiti di coordinamento operativo sull’attuazione, gestione finanziaria e monitoraggio del PNRR, nonché di controllo e rendicontazione all’Unione europea. L’Ispettorato sarà inoltre responsabile della gestione del Fondo di Rotazione del Next Generation EU-Italia e dei connessi flussi finanziari, nonché della gestione del sistema di monitoraggio sull’attuazione delle riforme e degli investimenti del PNRR, assicurando il necessario supporto tecnico alle amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR di cui all’articolo 8 del d.l. 77/2021, nonché alle amministrazioni territoriali responsabili dell’attuazione degli interventi del PNRR di cui all’articolo 9, relativo all’attuazione degli interventi del PNRR;

- la Struttura di missione PNRR istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri fino al 31 dicembre 2026, articolata in quattro direzioni generali, alla quale è preposto un coordinatore. La Struttura deve: a) assicurare il supporto all’Autorità politica delegata in materia di PNRR per l’esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento dell’azione strategica del Governo relativamente all’attuazione del Piano; b) rappresentare il punto di contatto nazionale per l’attuazione del PNRR e della sua coerenza rispetto ad obiettivi e traguardi concordati a livello europeo c) verificare, in collaborazione con l’Ispettorato Generale per il PNRR, la coerenza della fase di attuazione del PNRR, rispetto agli obiettivi programmati, e provvedere alla definizione delle eventuali misure correttive; d) sovrintendere allo svolgimento dell’attività istruttoria relativa alla formulazione delle proposte di aggiornamento ovvero di modifica del PNRR; e) assicurare lo svolgimento delle attività di comunicazione istituzionale e di pubblicità del PNRR. Con dPCM del 26 aprile 2023 sono state definite l’organizzazione della Struttura di missione e le modalità di formazione del contingente;

- le amministrazioni centrali titolari di interventi del PNRR con le relative strutture di coordinamento delle attività di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo degli interventi del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

In esito a tale esercizio di stima, all'Organismo sono state assegnate 15 unità di personale, di cui 10 a tempo determinato, ai sensi del d.l. n. 80/2021; attualmente tutte le posizioni in pianta organica presso la struttura risultano coperte; oltre al dirigente di vertice, vi operano 15 unità di personale, di cui 5 con contratto a tempo indeterminato e 10 a tempo determinato. Esse si caratterizzano per competenze professionali differenziate, di carattere giuridico-amministrativo, economico, statistico-matematico e tecnico. A ciò si aggiungono 2 figure di esperti con comprovata qualificazione professionale. Inoltre, come sopra richiamato, l'Unità può avvalersi di personale delle Ragionerie territoriali, per un numero stimato in circa 98 unità, da aumentare in caso si renda necessario un supporto aggiuntivo per garantire lo svolgimento delle verifiche programmate⁹¹.

12. Nell'esercizio delle proprie funzioni, l'Unità opera sulla base di una strategia di *audit*, tesa a pianificare tutte le attività connesse ai controlli che dovranno essere svolti nel quadro degli standard internazionali rilevanti⁹². Detta strategia è correttamente soggetta ad aggiornamento annuale, in ragione delle modifiche intervenute nei modelli di gestione e controllo, dei risultati degli *audit* già condotti, sia da parte dell'Unità sia di altri organismi, nonché di tutti gli altri cambiamenti che possano incidere sul contesto di riferimento; l'attuale versione del documento della strategia di *audit* (la quarta) è stata emanata il 20 settembre 2023, tenendo conto peraltro delle modifiche introdotte dal d.l. n. 13/2023, convertito in l. n. 41/2023.

13. In coerenza con gli standard internazionali, la strategia dell'Unità è fondata su un approccio di tipo *risk-based*. Infatti, il passaggio preliminare a tutta la pianificazione delle attività è rappresentato dalla valutazione dei rischi delle strutture e misure oggetto di verifica, al fine di individuare quelle da sottoporre prioritariamente a controllo. Tale *assessment* – che si compone di una serie di step procedurali⁹³ – conduce alla formulazione di un giudizio complessivo di rischiosità (*risk score*) che tiene conto della valutazione assegnata alle due componenti del rischio intrinseco⁹⁴ e di controllo⁹⁵. In ragione del *risk score* finale, ciascun soggetto/ambito oggetto di valutazione viene

⁹¹ Si veda al riguardo la determina del Ragioniere generale dello Stato n. 103 del 20 maggio 2022, successivamente modificata il 27 febbraio 2023.

⁹² Si fa riferimento agli: i) International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI) elaborati dall'International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI); ii) International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing (IIA) elaborati da The Institute of Internal Auditors; iii) International Standards on Auditing (ISA) elaborati dall'International Federation of Accountants (IFAC).

⁹³ Si richiamano quelli di: ricerca e analisi della documentazione utile per la valutazione dei rischi; comprensione dell'entità e del contesto in cui opera; analisi del Sistema di Gestione e Controllo, dei processi significativi e delle modalità di gestione del rischio; individuazione dei fattori di rischio; analisi del livello di rischio associato ai processi significativi, al sistema dei controlli e ai soggetti/ambiti di intervento oggetto di valutazione.

⁹⁴ Il rischio intrinseco viene misurato in termini di impatto sul raggiungimento degli obiettivi dell'intervento; esso può essere alto, medio o basso, quale risultato cumulato delle valutazioni condotte su 8 dimensioni: complessità della struttura organizzativa; procedure specifiche e normative di riferimento; numerosità degli interventi gestiti (investimenti e riforme); numerosità di *milestone* e *target* gestiti; tempistiche (concentrazione nelle annualità) nel conseguimento di *milestone* e *target*; volume finanziario degli interventi gestiti; complessità delle tipologie delle misure gestite; gap di capacità amministrativa in relazione alle specifiche attività del Piano.

⁹⁵ Il livello di rischio di controllo viene analizzato con riferimento ai controlli attuati a presidio dei rischi inerenti e sull'efficacia dei controlli stessi e può essere alto, medio o basso, sulla base dell'esame di tre dimensioni: complessità/inadeguatezza del sistema di controllo interno in relazione alla numerosità e complessità di *milestone* e *target* gestiti; gap di capacità amministrativa in relazione alle attività di controllo sulle misure del piano; attività del Gruppo di autovalutazione del rischio di frode (GVF).

considerato con livello di rischio alta (punteggio maggiore del 75 per cento), media (punteggio tra il 75 e il 50 per cento) o bassa (punteggio inferiore al 50 per cento).

Dall'esame della strategia di *audit* attualmente in uso, l'esercizio di *risk assessment* ha restituito un quadro in cui a 7 amministrazioni centrali titolari di intervento risulta associato un livello di rischio alto⁹⁶, ad un'amministrazione un livello medio⁹⁷ e alle rimanenti 17 un grado basso. Più in dettaglio, per 3 amministrazioni tutte le dimensioni prese in considerazione per la stima dei fattori di rischio intrinseci e di controllo mostrano livelli massimi di criticità.

In esito alla valutazione di rischio, l'Unità sviluppa una pianificazione puntuale delle attività di audit individuando le strutture e misure da sottoporre prioritariamente a controllo. L'Organismo esercita sostanzialmente due tipologie di controlli: gli audit di sistema e i test di convalida. A ciò possono eventualmente aggiungersi audit specifici trasversali su alcune tematiche ritenute di rilievo. Gli esiti dei controlli effettuati sono esposti in modo complessivo nei documenti di sintesi degli audit.

Gli audit di sistema: approccio procedurale ed esiti dell'attività svolta

14. L'obiettivo degli audit di sistema è quello di ottenere la ragionevole certezza che i sistemi istituiti per la gestione e il controllo delle Amministrazioni Centrali titolari di interventi PNRR (c.d. modelli SiGeCo) funzionino in modo efficace, al fine di prevenire, identificare, segnalare e correggere casi di frode, corruzione, doppio finanziamento e conflitti di interessi, nonché di garantire l'efficace conseguimento delle *milestone* e dei *target* di competenza.

Per ciascuna struttura sottoposta ad audit, le verifiche sono condotte dall'Unità attraverso l'analisi di nove requisiti⁹⁸, individuati sia sulla base dell'esperienza acquisita dalle Autorità di Audit, nell'ambito dei Fondi Strutturali, sia sulla base delle indicazioni fornite dall'*Annex I – Key requirements of the Member's States control System – del Financial Agreement*⁹⁹.

⁹⁶ Si tratta del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, di quelle delle infrastrutture e dei trasporti, di quello della salute, di quello dell'economia e delle finanze, di quello delle imprese e del *Made in Italy*, di quello del turismo, del Dipartimento per la trasformazione digitale.

⁹⁷ Si tratta del Ministero della cultura.

⁹⁸ Di seguito indicati:

1. capacità amministrativa, in termini di procedure, strumenti e risorse (R1);
2. sistemi informativi, con particolare riferimento alla possibilità di raccogliere e garantire l'accesso ai soggetti interessati ai dati di cui all'art. 22.2 d) del Regolamento (UE) 2021/241 (compresi i dati sui destinatari finali, i contraenti, i subappaltatori e i proprietari effettivi), anche a scopo di audit e controllo (R2);
3. sistemi di controllo interno per la predisposizione della dichiarazione di gestione, compresa la documentazione dei relativi controlli, sul corretto raggiungimento di *milestone* e *target* (R3);
4. sistemi di controllo interno sulla legalità e regolarità della spesa (R4);
5. sistemi per definire il calendario, i traguardi e gli obiettivi previsti, nonché i relativi indicatori, tali da garantire un monitoraggio e un'attuazione efficaci del piano (R5);
6. sistema di controllo interno in grado di verificare che le azioni intraprese siano coerenti con le Missioni e le Componenti del Piano e rispettino il principio di non arrecare un danno significativo - "Do No Significant Harm" (DNSH) (R6);
7. sistemi di controllo interno efficienti ed efficaci per la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi (R7);
8. sistemi di controllo interno efficienti ed efficaci per prevenire il doppio finanziamento (R8);
9. sistemi per il recupero degli importi erroneamente versati o utilizzati in modo non corretto (R9).

⁹⁹ Nella preparazione delle verifiche di sistema, l'Organismo prende in considerazione anche le osservazioni formulate nei rapporti di audit della Commissione e degli altri Organismi di controllo nazionali e dell'UE (Guardia di Finanza, Corte dei conti italiana, Corte dei conti europea, OLAF, etc.).

All'esito dei riscontri¹⁰⁰ effettuati sui 9 requisiti e nel rispetto del principio del contraddittorio con le strutture sottoposte a controllo, l'Unità di audit predispose un Rapporto e perviene ad esprimere un giudizio sintetico, fondato sulle quattro possibili categorie rappresentate nella seguente tavola.

TAVOLA 36

CATEGORIE DI GIUDIZIO DI AFFIDABILITÀ DEL SISTEMA DI GESTIONE E CONTROLLO

Categoria 1	Funziona bene. Non occorrono miglioramenti o sono necessari solo piccoli miglioramenti.
Categoria 2	Funziona. Sono necessari alcuni miglioramenti.
Categoria 3	Funziona parzialmente. Sono necessari miglioramenti sostanziali.
Categoria 4	Sostanzialmente non funziona.

Fonte: Organismo indipendente di audit del PNRR – rapporto definitivo sull'audit di sistema del Ministero.

Le risultanze dei Rapporti definitivi confluiscono, poi, nella Sintesi degli audit effettuati, nella quale sono altresì evidenziate le eventuali carenze individuate e le azioni correttive da adottare. Tale Sintesi è trasmessa all'Ispettorato generale per il PNRR ai fini della presentazione della documentazione allegata alla richiesta di pagamento di cui all'art. 22.2 c) ii) del Reg. (UE) 2021/241.

In caso di osservazioni presenti nei Rapporti definitivi, l'Organismo pianifica il monitoraggio delle azioni correttive poste in essere dalle strutture di *governance* controllate (*follow-up*), al fine di verificare l'adeguatezza delle stesse e la loro effettiva implementazione secondo la tempistica stabilita nel rapporto.

15. Gli audit di sistema sono pianificati su un orizzonte pluriennale che, nell'attuale strategia, copre il periodo 2022-2025, ripartendo le Amministrazioni centrali titolari di interventi in ordine di rischiosità delle stesse. In dettaglio: 7 audit di sistema erano pianificati nel 2022, 5 nel 2023, 8 nel 2024 e 5 nel 2025. Inoltre, è stato pianificato, per ogni annualità, un audit di sistema sull'Ispettorato generale per il PNRR (su tutti i Requisiti nel 2022 e su alcuni requisiti ritenuti prioritari nelle successive annualità), nonché un audit tematico, previsto per l'annualità 2023, riguardante la misura M2C3 Investimento 2.1- Ecobonus e Sismabonus fino al 110% per l'efficienza energetica e la sicurezza degli edifici.

Alla data della presente relazione, risultano finalizzati 9 audit di sistema, inclusivi dei 7 in programma per il 2022 e di 2 dei 5 relativi al 2023; gli ulteriori tre verranno attivati entro la chiusura dell'esercizio. Trattasi di un risultato in linea con le tempistiche pianificate.

¹⁰⁰ I controlli consistono: nell'analisi preliminare della documentazione e dei dati raccolti; nell'identificazione delle criticità o punti di attenzione da approfondire; nell'individuazione degli interventi finanziati dal piano, o di alcune fasi degli stessi, da esaminare per ricostruire il flusso logico e documentale della procedura/processo in esame, al fine di comprenderne efficacemente il funzionamento e di cogliere eventuali gap o rilievi nel regolare svolgimento di tale procedura o processo (test di conformità). Si precisa che laddove nell'ambito dello svolgimento dei test di conformità vengano selezionati interventi localizzati nel territorio, le verifiche sono effettuate con il supporto delle Ragionerie Territoriali dello Stato (RTS) per Area territoriale di competenza ed in coordinamento con il *Team Leader* dell'audit di sistema. Le verifiche sono condotte utilizzando i documenti metodologici e gli strumenti messi a disposizione dall'Organismo e gli esiti vengono trasmessi, secondo le tempistiche concordate nella comunicazione di avvio delle verifiche in loco, al Team Leader dell'audit di sistema ai fini della conclusione del relativo Rapporto.

Gli audit di sistema definiti sono esitati, in 6 casi, in un giudizio sul sistema di gestione e controllo di tipo 2, evidenziando, quindi, un funzionamento adeguato dello stesso, seppur con necessità di alcuni miglioramenti. Nelle altre 3 ipotesi, invece, il giudizio finale ha evidenziato un funzionamento solo parziale del sistema di gestione e controllo, con conseguente esigenza di interventi correttivi sostanziali; trattasi delle valutazioni riferite al Ministero del turismo¹⁰¹, a quello delle imprese e *made in Italy*¹⁰² e a quello della cultura¹⁰³.

Le verifiche condotte si sono concluse complessivamente con oltre 250 raccomandazioni, in media oltre 27 per amministrazione controllata. Esse si concentrano principalmente nel requisito 4 relativo all'adeguatezza dei sistemi di controllo interno per la legalità e regolarità della spesa (20 per cento del totale), nel requisito 7 inerente ai sistemi di controllo interno per il contrasto di frodi, corruzione e conflitti di interesse (19 per cento del totale), nonché nel requisito 1 legato alla capacità amministrativa (14 per cento del totale) e nel requisito 3 afferente ai controlli sulle dichiarazioni di gestione (14 per cento del totale). Sotto il profilo della rilevanza della criticità cui si associano le raccomandazioni, poco meno dell'80 per cento è caratterizzata da giudizi di categoria 2 (funziona), necessitando alcuni miglioramenti, mentre la quota residua presenta profili di

¹⁰¹ Con riferimento ai singoli requisiti analizzati dall'Unità di audit, si riportano di seguito gli aspetti che la stessa ritiene opportuno monitorare in fase di *follow-up*:

- la rivisitazione del Sistema di Gestione e Controllo comprendente tutta la manualistica già adottata e utilizzata dall'Amministrazione centrale titolare di intervento, nonché tutte le osservazioni e azioni correttive formulate in questo rapporto;
- la rivisitazione delle competenze di gestione diretta degli interventi finalizzata a garantire la piena indipendenza funzionale dell'Unità di Missione rispetto a tali attività gestorie, in particolare in tema di controlli;
- il superamento della criticità relativa al funzionario delegato con l'attribuzione di detto incarico ad altra figura non coinvolta nelle attività di controllo;
- la finalizzazione della valutazione del rischio di frode, l'individuazione degli indicatori di rischio e la definizione di piani di azione.

¹⁰² Con riferimento ai singoli requisiti analizzati dall'Unità di audit, si riportano di seguito gli aspetti che la stessa ritiene opportuno monitorare in fase di *follow-up*:

- l'aggiornamento e l'integrazione del SiGeCo con una dettagliata descrizione delle Strutture di *governance* coinvolte nell'attuazione delle misure PNRR MIMIT, delle relative competenze e funzioni delegate, delle procedure e degli strumenti adottati;
- l'integrazione della strumentazione operativa predisposta e utilizzata dall'Amministrazione, ivi compresa quella fornita ai Soggetti attuatori e gestori;
- la sottoscrizione e/o l'aggiornamento degli accordi formali che legano l'Amministrazione agli altri soggetti coinvolti nell'attuazione degli interventi PNRR MIMIT;
- il completamento delle iniziative di rafforzamento della capacità amministrativa intraprese;
- la finalizzazione della valutazione del rischio di frode, con l'individuazione degli indicatori di rischio e degli eventuali piani di azione, nonché gli aggiornamenti in tema di politica e strategia di contrasto alla frode, corruzione e conflitto di interessi;
- l'esecuzione dei controlli di primo livello sulle misure PNRR di competenza del MIMIT;
- la verifica della completezza e adeguatezza delle procedure adottate dai Soggetti attuatori/gestori, nonché delle attività da questi svolte.

¹⁰³ Con riferimento ai singoli requisiti analizzati dall'Unità di audit, si riportano di seguito gli aspetti che la stessa ritiene opportuno monitorare in fase di *follow-up*:

- l'aggiornamento del Sistema di Gestione e Controllo nonché la redazione di tutta la manualistica specifica – con particolare riferimento a quella in materia di controlli – e l'integrazione della strumentazione operativa predisposta e utilizzata dall'Amministrazione centrale titolare di intervento, ivi compresa quella fornita ai Soggetti attuatori;
- le misure adottate e le attività dirette a garantire la piena indipendenza funzionale di tutto il personale PNRR della struttura di missione, globalmente intesa, del Ministero della Cultura, soprattutto nel settore dei controlli;
- gli aggiornamenti in tema di politica e strategia antifrode, nonché la finalizzazione della valutazione del rischio di frode, l'individuazione degli indicatori di rischio e degli eventuali piani di azione;
- la predisposizione di un'analisi dei settori più esposti al rischio del doppio finanziamento, dotata di apposita mappatura delle forme di finanziamento, con programmazione dell'aggiornamento di tale analisi nel tempo.

complessità maggiore, con giudizio di categoria 3 (funziona parzialmente), imponendo azioni correttive sostanziali. Queste ultime scaturiscono prevalentemente dalla valutazione del requisito 7 sui controlli antifrode (26 per cento delle raccomandazioni di categoria 3), nonché da quelli legati alla capacità amministrativa (18 per cento del totale di categoria 3) e ai controlli sulla regolarità della spesa (18 per cento del totale di categoria 3).

Un'analisi complessiva dei rapporti conclusivi degli audit di sistema condotti dall'Organismo consente di individuare le situazioni di criticità più ricorrenti, potenzialmente emblematiche di difficoltà sistematiche, necessitanti rapide azioni correttive. Tra queste rilevano, in primo luogo, le carenze organizzative e di capacità amministrativa che hanno portato l'Organismo di audit a raccomandare: *i*) il rafforzamento dell'Unità Operativa di Rendicontazione e Controllo nel caso di accertata inadeguata dotazione effettiva di personale a far fronte alle attività richieste, assicurando contestualmente la separazione dalle strutture caratterizzate da funzioni gestionali; *ii*) il miglioramento della capacità di supervisione dell'Unità di Missione per il PNRR rispetto alla delega in capo ai soggetti attuatori di parte di responsabilità e competenze; *iii*) il completamento delle iniziative intraprese per il rafforzamento della capacità amministrativa, anche attraverso la predisposizione di piani formativi specifici per il personale dedicato al PNRR; *iv*) una più dettagliata individuazione, nel documento SiGeCo, di funzioni, ruoli, competenze e responsabilità procedendo al costante aggiornamento del funzionigramma e dell'organigramma, nonché predisponendo procedure di monitoraggio e manualistica specifica con particolare riferimento al sistema dei controlli (ad esempio: predisposizione di un Registro dei controlli per il monitoraggio del corretto conseguimento di *milestone* e *target*; predisposizione di una dettagliata procedura di campionamento e di un Registro dei controlli sulle spese).

Sotto il profilo delle procedure di controllo, le raccomandazioni più frequenti vertono sulla necessità di: a) descrivere in modo più puntuale ed organico, all'interno del SiGeCo o della manualistica specifica dedicata, le procedure atte a verificare il rispetto del principio DNSH; b) predisporre un apposito documento che regolamenti i casi di conflitto d'interesse con la manualistica specifica delle procedure e della strumentazione operativa volte a prevenire, individuare e contrastare casi di frode, conflitto d'interessi e corruzione; c) predisporre e formalizzare la Relazione della valutazione del rischio frode e delle misure per la prevenzione, individuazione e contrasto delle condotte illecite; d) implementare adeguate procedure volte a prevenire e individuare i casi di doppio finanziamento idonei a compromettere la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea.

Ulteriori profili oggetto di osservazione da parte dell'Organismo hanno riguardato i rapporti con i soggetti attuatori, raccomandando di sottoscrivere e/o aggiornare gli accordi formali che legano le Amministrazioni titolari agli altri soggetti coinvolti nell'attuazione degli interventi PNRR, con la verifica della completezza e adeguatezza delle procedure adottate dai soggetti attuatori/gestori, nonché delle attività da questi svolte.

Dai riscontri effettuati in sede di esame di *follow-up* emerge un elevato grado di efficacia degli audit di sistema. Al momento sono 6 le amministrazioni per le quali

l'Organismo ha proceduto alla verifica dello stato di attuazione delle raccomandazioni mediante la compilazione di specifiche relazioni; in 3 ipotesi si è giunti già ad una seconda valutazione di *follow-up*.

La lettura delle relazioni di *follow-up* fa emergere come, in circa il 75 per cento dei casi, alle puntuali raccomandazioni dell'Organismo abbiano fatto seguito azioni correttive dell'amministrazione giudicate risolutive. Per tre amministrazioni la *compliance* è integrale (Ministero della salute, il Dipartimento per la trasformazione digitale ed Ispettorato generale per il PNRR per quanto concerne l'audit sui sistemi informativi); in ulteriori due ipotesi l'adeguamento è comunque superiore al 65 per cento (Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e Ministero dei trasporti). Maggiori criticità sono invece evidenziate con riferimento al Ministero del turismo per il quale, alla data del *follow-up*, sono state valutate ancora aperte circa il 94 per cento delle raccomandazioni formulate. In particolare, per quest'ultimo, in sede di audit di sistema¹⁰⁴ l'Organismo ha raccomandato di attuare ogni iniziativa ritenuta opportuna al fine di garantire l'indipendenza funzionale delle strutture che svolgono i controlli di primo livello, rispetto anche alle strutture gerarchicamente e strutturalmente sovraordinate che esercitano un ruolo di gestione degli interventi PNRR¹⁰⁵. A tal proposito, in sede di risposta alla richiesta istruttoria di questa Corte, il Dicastero ha specificato che è stato predisposto un decreto di modifica dell'art. 1, co. 2 del Decreto del Ministro del turismo, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, n. 1745 del 24 settembre 2021, istitutivo dell'Unità di Missione per il PNRR, al fine di incardinare l'Unità di Missione stessa alle dirette dipendenze del Ministro; l'iter di approvazione dell'atto in discorso non si è ancora concluso e necessita, ad avviso di questa Corte, una pronta definizione.

In via generale, la Corte dei conti, condividendo le procedure e gli esiti degli audit di sistema eseguiti dall'Organismo, raccomanda alle amministrazioni titolari di adottare prontamente le misure necessarie per superare le criticità riscontrate.

Gli esiti degli audit di sistema finora condotti e le reazioni indotte nelle strutture di *governance* del PNRR evidenziano i benefici immediati di questo tipo di verifiche; ciò rende opportuna una rivalutazione della pianificazione che consenta di sottoporre a questa tipologia di audit tutte le amministrazioni titolari di interventi, anche quelle valutate *ex ante* con un indice di rischiosità basso, nella fase iniziale del Piano, in un momento in cui l'implementazione tempestiva delle raccomandazioni può ancora agevolare la procedura di attuazione delle misure. La possibile intensificazione degli audit di sistema nel biennio

¹⁰⁴ Rapporto definitivo dell'Audit di Sistema del 14 febbraio 2023, ai sensi dell'art. 22, paragrafo 2, lettera c) punto ii), del Regolamento (UE) 2021/241.

¹⁰⁵ Infatti, in quella sede l'Autorità aveva osservato che l'Unità di Missione (Udm) si collocava nell'ambito del Centro di responsabilità n. 2 del Ministero del turismo (Segretariato Generale) e, da organigramma, risultava ad esso subordinata. Di fatto, l'incardinamento della stessa sotto al Segretariato Generale, che gestisce alcune misure del PNRR, potrebbe porre un problema in tema di separazione e indipendenza delle funzioni in quanto gli uffici che svolgono i controlli di primo livello sono in posizione subordinata (perlomeno a livello gerarchico e organizzativo) rispetto agli uffici del Segretariato con compiti di gestione degli interventi del PNRR. Con nota dell'Amministrazione titolare n. 0014073/23 del 27/3/23 è stata comunicata all'Unità di audit l'intenzione di collocare l'Unità di Missione per il PNRR sotto l'Autorità politica. e che l'Autorità Titolare di Intervento è in attesa dell'approvazione definitiva del decreto n.1745 del 24/9/21 per la modifica all'ubicazione dell'Unità di Missione. Suddetto schema è stato inviato con nota 5066 del 14/03/2023 all'Ufficio Coordinamento legislativo, all'Ufficio Legislativo Finanze e all'Ufficio legislativo Economia del Ministero dell'economia e delle finanze.

in corso dovrebbe coerentemente essere accompagnata da un incremento, anche su base temporanea, delle risorse umane dell'Unità.

I test di convalida: approccio procedurale ed esiti dell'attività svolta

16. I test di convalida costituiscono controlli di tipo sostanziale che l'Organismo di audit opera sui *milestone* e *target* in scadenza semestralmente, al fine di valutare la veridicità e l'affidabilità dei dati di *performance*, nonché il soddisfacente conseguimento degli obiettivi, anche alla luce degli *Operational Arrangements*. Tali forme di controllo, quindi, sono pianificate su base semestrale, con congrue tempistiche che consentono di emettere la Sintesi degli audit, di cui all'art. 22.2 c) ii) del Reg. (UE) 2021/241, entro la presentazione della richiesta di pagamento alla Commissione europea per il periodo di riferimento.

I test di convalida vengono effettuati su base campionaria¹⁰⁶, estraendo i *milestone* e i *target* inseriti nella richiesta di pagamento del semestre precedente e considerati come conseguiti a seguito del processo valutativo della Commissione europea. A ciò segue un secondo livello di campionamento che ha ad oggetto gli interventi sottostanti i *milestone* e i *target* selezionati, con l'individuazione di un certo numero di destinatari finali o progetti in base a un metodo di campionamento statistico o non statistico¹⁰⁷.

Le conclusioni delle verifiche effettuate su ciascun *milestone* e *target* oggetto di controllo sono riepilogate in un Rapporto, trasmesso all'Amministrazione centrale titolare dell'intervento, nonché all'Ispettorato Generale per il PNRR e all'Unità di missione NG-EU; esso si conclude con un giudizio espresso nei termini di parere, che può essere: non qualificato (positivo rispetto al soddisfacente conseguimento di *milestone* e *target* oggetto della verifica); qualificato (con riserva rispetto al soddisfacente conseguimento di *milestone* e *target* oggetto della verifica); negativo o avverso (mancato conseguimento di *milestone* e *target* oggetto della verifica).

In caso di parere qualificato o negativo, la finalizzazione del Rapporto è preceduta da una fase di contraddittorio con l'Amministrazione interessata vertente sulle criticità riscontrate durante il controllo, pervenendo alla formulazione di osservazioni e raccomandazioni, nonché indicando le azioni correttive necessarie.

Gli esiti di tutti i test di convalida, effettuati nel semestre di riferimento, confluiscono nel Rapporto complessivo dei test di convalida¹⁰⁸, che viene trasmesso all'Ispettorato generale per il PNRR, all'Unità di Missione NG-EU e alla Commissione europea. Da ultimo, le risultanze del Rapporto complessivo sono riepilogate nella Sintesi

¹⁰⁶ La selezione del campione viene effettuata in linea con gli orientamenti riguardanti le metodologie di campionamento, indicati sia nella "Guida ai metodi di campionamento per le autorità di audit" di cui all'EGESIF_16-0014-00 del 20/01/2017, sia nella "Guidance on sampling methods for audit bodies under the Recovery and Resilience" del 28/01/2022.

¹⁰⁷ Anche nel caso dei test di convalida, laddove a seguito del secondo livello di campionamento vengano selezionati interventi localizzati nel territorio, le verifiche sono svolte presso i destinatari finali degli interventi, mediante il supporto delle Ragionerie Territoriali dello Stato (RTS) per Area territoriale di competenza ed in coordinamento con il Responsabile del Test di convalida. Le verifiche sono condotte utilizzando i documenti metodologici e gli strumenti messi a disposizione dall'Organismo e gli esiti vengono trasmessi, secondo le tempistiche concordate nella comunicazione di avvio delle verifiche *in loco*, al responsabile del test di convalida ai fini della conclusione del relativo Rapporto.

¹⁰⁸ Le conclusioni sono tenute, inoltre, in considerazione dall'Organismo ai fini della revisione della propria strategia, con particolare riferimento alla pianificazione dei successivi audit.

degli audit effettuati nel semestre di riferimento, da trasmettersi alla Commissione europea, tra la documentazione allegata alla richiesta di pagamento di cui all'art. 22.2 c) ii) del Reg. (UE) 2021/241.

In caso di un prolungamento del periodo di *assessment* degli obiettivi semestrali da parte della Commissione, per un tempo tale da non consentire il completamento delle verifiche sul campione di *milestone* e *target* estratto, l'Organismo provvede a rimodulare le attività relative allo svolgimento dei test di convalida, finalizzandole solo dopo l'avvenuta conferma della conclusione della valutazione da parte della Commissione europea. Infatti, solo all'esito dell'esame e preso atto delle considerazioni effettuate dalla Commissione, l'Organismo è in grado di terminare le proprie valutazioni e, quindi, inviare i rapporti dei Test di convalida sulle *milestone* e *target* considerati raggiunti nel semestre di riferimento, dando informazione dello stato dell'arte delle verifiche svolte nella sintesi degli audit, di cui all'art. 22.2 c) ii) del Reg. (UE) 2021/241.

Anche per i test di convalida il ciclo di audit si chiude con l'attività di *follow-up* volta a monitorare le osservazioni formulate e le azioni correttive poste in essere; gli esiti di tali verifiche sono esposti nelle relazioni di *follow-up* e riepilogati nel rapporto complessivo dei test di convalida, nonché nella sintesi degli audit.

17. Alla data della presente relazione, risultano finalizzati tre Rapporti complessivi dei test di convalida, relativi agli obiettivi in scadenza nei primi tre semestri del Piano. Nel complesso, le verifiche hanno avuto ad oggetto 62 obiettivi, di cui 53 *milestone* e 9 *target*. La percentuale di copertura del campione si è mantenuta sempre su livelli importanti, oltre il 30 per cento della popolazione complessiva. All'esito di tutti i test di convalida svolti, l'Organismo ha espresso un giudizio positivo (non qualificato) sul conseguimento dei *milestone* e *target* attenzionati, avendo ottenuto una concreta garanzia circa la veridicità e affidabilità dei dati di *performance* del PNRR. Cionondimeno, ha comunque sollecitato le amministrazioni ad adottare interventi volti ad aggiornare e rendere completi i documenti SiGeCo, dettagliare le informazioni contenute nel Registro unico dei controlli, predisporre cronoprogrammi procedurali più dettagliati, fornire evidenze sui controlli di primo livello effettuati, in particolare garantendo la corretta compilazione delle *check list* di riscontro, potenziare la capacità amministrativa con assegnazioni adeguate di personale, garantire il rispetto dei principi di indipendenza funzionale, nonché garantire una completa e costante compilazione dei report di avanzamento di *milestone* e *target*.

Le sintesi degli audit

18. Le sintesi degli audit sono documenti di consuntivo che espongono, su base complessiva, le risultanze finali delle verifiche condotte dall'Unità nell'ambito degli audit di sistema, dei test di convalida, e delle attività di *follow-up*; esse giungono ad individuare il livello complessivo di garanzia, basato sulla combinazione degli elementi di affidabilità relativi ai sopra citati controlli. Il livello di garanzia si riferisce alle voci coperte nella dichiarazione di gestione e riguarda principalmente:

- l'utilizzo dei fondi per gli scopi previsti;

- la completezza, accuratezza e affidabilità delle informazioni presentate con la richiesta di pagamento, in particolare con riferimento al soddisfacente conseguimento di traguardi e obiettivi secondo la pista di controllo messa in atto;
- la garanzia che i sistemi di controllo in atto assicurino che i fondi siano stati gestiti in conformità con tutte le norme applicabili, in particolare le norme per evitare i conflitti di interesse, la prevenzione delle frodi e la corruzione secondo il principio della sana gestione finanziaria;
- la garanzia che le attività attuate per raggiungere traguardi ed obiettivi nell'ambito del PNRR, come dichiarato nella richiesta di pagamento, non siano finanziate da nessun altro programma o strumento dell'Unione o, se del caso, gli altri programmi e strumenti dell'Unione non coprano lo stesso costo (c.d. divieto di doppio finanziamento).

Nella tavola che segue si riepilogano gli elementi presi in considerazione nella valutazione complessiva, distinti per tipologia di controllo (esiti degli audit di sistema e relativi *assessment* di *follow-up* e risultati dei test di convalida) e suddivisi per livelli di affidabilità. Infine, l'affidabilità totale è calcolata sommando le due componenti (audit di sistema e test di convalida). In base al risultato, si giunge ad un livello complessivo di garanzia (alto, medio o basso)¹⁰⁹, aggiornato semestralmente ai fini dell'inserimento nella sintesi degli audit.

TAVOLA 37

MODALITÀ DI ATTRIBUZIONE DEI PUNTEGGI AGLI
ELEMENTI DI AFFIDABILITÀ, SU CUI SI BASA IL GIUDIZIO SUL LIVELLO COMPLESSIVO DI GARANZIA

Elemento di affidabilità Audit di sistema				Elemento di affidabilità Test di convalida		TOT. AFF.TA
Funz.to del SIGECO (risultati degli audit dei sistemi svolti nel semestre di riferimento)	Punteggio semestre di riferim.to	Follow-up (% osservaz.ni superate nei precedenti audit)	Punt.gio semestri preced.ti	Somma affid.tà audit di sistema	Test di convalida (risultati dei test di convalida del semestre di riferimento)	
Sistema in categoria 1 o 2 senza osservazioni/raccomandazioni	25,00%	≥ 66	25,00%		Pareri non qualificati (positivo) senza osservazioni/raccomandazioni	50,0%
Sistema in categoria 2 con osservazioni/raccomandazioni	12,50%	≥ 33 e < 66	12,50%		Pareri non qualificati (positivo) con osservazioni	25,0%
Sistema in categoria 3 o 4 o Limitazione dell'ambito di controllo	6,25%	< 33	6,25%		Pareri qualificati (con riserva rispetto al soddisfacente conseguimento di milestone e target oggetto della verifica) Pareri avversi (mancato conseguimento di milestone e target oggetto della verifica)	12,5%

Fonte: Strategia di audit – ver.4 del 20 settembre 2023

¹⁰⁹ Ai livelli di garanzia corrispondono i seguenti intervalli di punteggio: Alto (≥75 per cento), medio (≥50 per cento e <75 per cento), basso (<50 per cento).

19. Allo stato l'Organismo ha prodotto quattro sintesi degli audit, delle quali la prima – elaborata in fase di avvio del Piano – è limitata alle verifiche sulle funzionalità del sistema ReGiS. Gli ulteriori tre documenti di sintesi hanno sempre confermato un giudizio medio di garanzia del livello di affidabilità del sistema di gestione e controllo, quale combinazione di livelli medi riscontrati con riguardo sia agli elementi desumibili dagli audit di sistema sia a quelli scaturenti dall'esecuzione dei test di convalida su *milestone e target*.

RIQUADRO: IL REPOWERUE E IL DRR

Premessa

Il programma REPowerEU, adottato all'indomani dell'invasione dell'Ucraina, introduce un nuovo vincolo geopolitico nel percorso della transizione energetica europea. Gli obiettivi della decarbonizzazione vengono infatti associati a un obiettivo di affrancamento dalle forniture russe, determinando una netta discontinuità con le scelte precedenti. In particolare, il nuovo programma indebolisce il ricorso al gas naturale, per il quale massima era la dipendenza dalla Federazione Russa, ma che per proprietà chimiche è anche la meno inquinante fra le fonti fossili. Tanto che la *Tassonomia UE* adottata nell'aprile del 2021 identificava il gas naturale come "tecnologia della transizione", sottolineandone il ruolo di fonte fossile ponte nel periodo necessario a completare il passaggio alle energie rinnovabili. I nuovi obiettivi europei vengono pertanto declinati anche in termini di un maggiore contenimento dei consumi di energia rispetto a quanto prima previsto e di un ulteriore ampliamento della quota delle rinnovabili nella copertura del relativo fabbisogno. Tutto ciò comporta un aumento del grado di complessità del processo di transizione, con un impatto di rilievo per l'Italia, dal momento che nel nostro paese il gas naturale era arrivato a coprire quasi il 40% del fabbisogno energetico, con acquisti provenienti per il 43% dalla Federazione Russa. La sfida che si pone è dunque più intensa che per altri paesi europei e comporta la necessità, da un lato di avviare un'ampia strategia di diversificazione delle forniture, dall'altro di imprimere una consistente accelerazione all'utilizzo delle rinnovabili nel paniere dei consumi energetici nazionali. Come gli schemi contabili della transizione evidenziano, mancare questa sfida significa incorrere in un rischio di abbassamento del trend di crescita dell'economia. Da un punto di vista finanziario, il programma REPowerEU ha tuttavia una contenuta dotazione di fondi aggiuntivi, al momento quantificabile in 72 miliardi, a fronte di investimenti previsti per 300 miliardi. Il Programma può però attingere alle risorse non utilizzate del Dispositivo per la ripresa e resilienza (DRR) e questo passaggio sembra interpretabile come un invito della Commissione a indirizzare i Piani di resilienza nazionali verso gli obiettivi dei REPowerEU. Con riferimento ai soli fondi aggiuntivi, è stata proposta una ripartizione dei primi 20 miliardi, destinandone all'Italia il 13,6 per cento, per un ammontare pari a 2,8 miliardi. Si tratta della cifra più alta fra quelle assegnate, confermando il nostro paese come il principale beneficiario di questa componente delle politiche europee. Cionondimeno, le risorse aggiuntive non sono certamente sufficienti a conseguire i nuovi obiettivi della transizione. La scelta del Governo italiano è stata, quindi, di dare a REPowerEU un'importanza primaria nella riprogrammazione del PNRR, costituendo un nuovo capitolo di intervento su cui vengono dirottati 15,9 miliardi prima appostati nelle altre Missioni.

REPowerEU e la discontinuità nel processo di transizione energetica dell'Europa

La transizione. Il processo di transizione energetica si propone di ridurre le emissioni inquinanti per date dinamiche di crescita dell'economia e della popolazione. Questo obiettivo, che mira a contenere il rialzo delle temperature preservando così le condizioni di vita del pianeta, può essere conseguito o attraverso un minore utilizzo di energia per unità di prodotto oppure adottando fonti energetiche con minore potere inquinante e mediante una qualsiasi combinazione dei due elementi. Qualora non si riuscisse ad agire su nessuna delle due leve, la transizione può essere conseguita solamente abbassando il *trend* di crescita dell'economia, ossia accettando un *trade-off* fra sviluppo e salvaguardia dell'ambiente¹⁰.

Parte qualificante di ogni strategia di decarbonizzazione è dunque la scelta in merito a come evitare che l'abbattimento delle sostanze inquinanti porti a una riduzione dei livelli di benessere materiale della popolazione. Un ruolo preminente è qui assegnato alle tecnologie, dalle quali dipendono sia l'intensità di utilizzo delle singole fonti di energia (*innovazione di processo*, ad esempio un minore consumo di carburante per chilometro percorso), sia la possibilità di passare a fonti di energia meno inquinanti (*innovazione di prodotto*, ad esempio sostituzione del termico con l'elettrico). Secondo l'Agenzia internazionale dell'Energia (AIE), lo stato delle tecnologie è oggi tale da garantire il raggiungimento del 64 per cento degli obiettivi di decarbonizzazione fissati per il 2050, mentre da sviluppare è ancora il 34 per cento delle innovazioni necessarie (grafico R.1). Un *gap* consistente, sia pur in ridimensionamento rispetto alle stime diffuse solo due anni fa (vedi sempre grafico R.1). Quale che sia il passo dell'innovazione tecnologica, il completo abbandono delle fonti fossili non è però possibile, né contemplato nei programmi

mondiali di riduzione delle emissioni. In quest'ambito si pone il tema di massimizzare l'utilizzo delle fonti fossili meno inquinanti.

Per proprietà chimiche, è il gas naturale a presentare il minor grado di emissioni di per unità di resa termica, come sinteticamente illustrato nella tavola 1. Nel percorso di transizione disegnato nel 2020 dall'Unione europea, il gas naturale era infatti l'unica fra le fonti fossili per cui si contemplasse un aumento nella quota sui consumi interni lordi di energia, laddove per petrolio e carbone venivano fissati obiettivi di riduzione nell'ordine del 20 per cento e dell'80 per cento (grafico R.2). In coerenza, il *Green Deal Europeo*¹¹¹ e poi la Tassonomia dell'UE identificavano il gas naturale come tecnologia della transizione europea¹¹². Simile percorso determinava per l'Italia un allentamento del vincolo della transizione, dal momento che il nostro paese è fra quelli dove più ampia è stata la preminenza acquisita dal gas naturale nella copertura del fabbisogno energetico, con una quota che nel 2021 era pari al 40,6 per cento (grafico R.3)¹¹³.

La sicurezza energetica. Tuttavia, per un'area priva di autosufficienza energetica come è l'Europa, la scelta della fonte fossile a cui affidare un ruolo ponte nella transizione si traduce implicitamente nella scelta dei paesi a cui rivolgersi per le proprie forniture. In altre parole, fare un maggiore o minore affidamento su una determinata fonte fossile non è neutrale in termini di sicurezza energetica. Ciò è particolarmente vero nel caso del gas naturale, il cui trasporto, a differenza del petrolio, è per gran parte veicolato attraverso infrastrutture fisse, che necessitano di alti costi di investimento e orientano i flussi di fornitura lungo traiettorie obbligate, limitando la contendibilità di breve periodo dei contratti di acquisto. Nel caso specifico dell'Europa e dell'Italia, il ricorso al gas naturale ha così portato a un'elevata dipendenza dalla Federazione Russa, dalla quale proveniva, nel 2021, oltre il 41 per cento degli acquisti di gas naturale, contro una quota del 22,6 per cento per il petrolio. Per il carbone la quota delle Federazioni Russa era pari al 44,2 per cento, ma ciò dava luogo a un minor grado di dipendenza dato il ridotto peso di questa fonte sul fabbisogno energetico europeo (11,4 per cento). Il combinato disposto del peso sul fabbisogno energetico e della quota di acquisti provenienti dalla Federazione Russa dava luogo nel 2021 a un grado di dipendenza del 9,7 per cento per il gas, dell'8 per cento per il petrolio e del 5 per cento per il carbone (grafico R.4).

L'invasione dell'Ucraina ha reso questa dipendenza non più accettabile dal punto di vista politico e dal marzo 2022, in parallelo con l'adozione dei diversi pacchetti di sanzioni, l'Europa ha dato

¹¹⁰ Il conflitto fra obiettivi trova rappresentazione nell'identità contabile di Kaya (1990), che nella sua versione base è così espressa:

$$CO_2 = POP * PIL / POP * ENE / PIL * CO_2 / ENE$$

dove CO₂ è la quantità di anidride carbonica emessa nell'aria, POP è la numerosità della popolazione, ENE/PIL è l'intensità energetica delle produzioni e CO₂/ENE è la quantità di emissioni generata per ogni unità di energia utilizzata. Considerando come esogena la dinamica della popolazione, ogni riduzione di emissioni non riconducibile a un abbassamento dell'intensità energetica o delle emissioni unitarie è determinata da un rallentamento della crescita del Pil.

Il *trade-off* della transizione viene esplicitamente accettato dagli schemi della cosiddetta *decrescita felice*, che ritengono l'inquinamento la conseguenza di un surplus di benessere materiale a cui sarebbe possibile rinunciare. Più in generale, la contrapposizione fra crescita economica e benessere effettivo degli individui rimanda alla nota discussione sui limiti insiti nell'utilizzo di un'unità di misura quale il Pil, che manca di computare molte delle esternalità negative generate dalle attività di produzione e consumo di beni e servizi (una sintesi del dibattito che ha trovato ampia diffusione è in Fitoussi e alt., 2011). In Italia, il Rapporto BES curato dall'Istat fornisce un approccio alla misurazione del benessere che si propone di completare le informazioni derivabili dalla sola Contabilità nazionale.

¹¹¹ Il gas naturale, secondo dati U.S. Energy Information Administration, rilascia nell'atmosfera 52,9 kg. di CO₂ per milioni di unità britanniche, il propano (62,9), la benzina per motori (70,7), il kerosene (73,2), il diesel (74,1), il carbone bituminoso (93,2), quello sottobituminoso (97,1), la lignite (98,3) e l'antracite (103,7).

¹¹² Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Tassonomia dell'UE, comunicazione societaria sulla sostenibilità, preferenze di sostenibilità e doveri fiduciari: dirigere i finanziamenti verso il Green Deal europeo*, COM(2021) 188 final, Bruxelles, 21 aprile 2021.

¹¹³ Sempre nel 2021, la quota di copertura del fabbisogno energetico nazionale tramite gas naturale era pari al 32,2 per cento negli Stati Uniti, al 25,8 per cento in Germania, al 16,5 per cento in Francia e a meno del 10 per cento in Cina e India, dove oltre il 50 per cento dei consumi di energia era ancora assicurato dal carbone (Fonte: *Statistical Review of World Energy*).

avvio a un formidabile processo di diversificazione delle importazioni energetiche, riducendo in misura drastica la dipendenza dalla federazione Russa. Il grafico R.5 illustra la discontinuità intervenuta negli acquisti in quantità di gas naturale e petrolio, facendo base al gennaio 2022. L'ultimo dato elaborato (luglio 2023) registra per il gas naturale (Pannello A) una contrazione di 147 miliardi di metri cubi, di cui 58 riferibili alla Federazione Russa; per il petrolio (Pannello B) si osserva invece un aumento complessivo degli acquisti (+67 milioni di tonnellate), ma allo stesso tempo una caduta di 94 milioni di tonnellate delle importazioni provenienti dalla Federazione Russa. Nelle variazioni (grafico R.6), tali cifre si traducono in una contrazione degli acquisti di gas naturale e petrolio dalla Russia pari, rispettivamente, al 66,8 per cento e all'89,2 per cento. Nel dato aggregato, gli acquisti europei di gas naturale sono diminuiti del 37,6 per cento, mentre le importazioni di petrolio sono aumentate del 7,5 per cento.

Nell'ambito di un generale processo di abbandono delle forniture russe, si è quindi verificata una sostituzione fra fonti fossili, che già nel 2022 ha visto per il petrolio una risalita della quota di copertura del fabbisogno energetico europeo al 38 per cento e per il gas naturale invece una riduzione al 21,2 per cento per cento. Ciò rappresenta una conseguenza obbligata dal momento che, come prima indicato, la fungibilità delle forniture è più bassa per il gas naturale che non per il petrolio per cui, nel caso della prima fonte, rinunciare alle forniture russe comporta necessariamente anche un suo minor consumo.

Ugualmente consistente è stato il processo di diversificazione degli acquisti italiani di materie prime energetiche. La mappa R.1 mostra come i flussi di gas naturale provenienti dalla Federazione Russa e transitanti per il punto di ingresso di Tarvisio siano scesi nella media dei primi nove mesi del 2023 a 2,3 milioni di standard metri cubi; erano pari a 21,5 standard metri cubi nello stesso periodo del 2021 (-89,3 per cento). La quota della Federazione Russa sui flussi di gas naturale indirizzati in Italia tramite gasdotti è così scesa ad appena il 6,5 per cento (38,3 per cento nel 2021).

Si deve notare al riguardo la rilevanza assunta invece dal punto di transito di Melendugno, aperto a fine 2020 e che garantisce oggi oltre il 15 per cento delle forniture italiane tramite gasdotto, con un grado di utilizzo al momento pari a quello di Mazzara del Vallo (da cui transitano gli acquisiti dall'Algeria) (Figura R.1). Si deve altresì evidenziare come i flussi di gas naturale tramite gasdotti siano stati in parte sostituiti dagli arrivi di Gas Naturale Liquefatto (GNL), che viaggia per mare e non ha, quindi, problemi di rigidità delle forniture. Il GNL è ormai arrivato a coprire un quarto degli acquisiti complessivi di gas dell'Italia, ponendo sotto tensione la scarsa capacità di rigassificazione del nostro paese, al momento non alleviata dal nuovo punto di approdo di Piombino, che ancora opera con un grado di utilizzo basso (Figura R.2).

Ancora più drastica è stata la diversificazione degli acquisti di petrolio e carbone, con la quota russa azzeratasi nel corso del 2023, a fronte di valore rispettivamente pari al 9,2 per cento e al 55,2 per cento nel 2021 (tavole R.2 e R.3).

A sintesi di questi cambiamenti, il gas naturale assicura oggi il 34 per cento della copertura del fabbisogno energetico nazionale (-6,6 punti sul 2021), a fronte del 36,9 per cento riconducibile al petrolio (+3,7 punti sempre sul 2021); un quinto del fabbisogno complessivo è invece assicurato dalle energie rinnovabili (grafico R.7).

REPowerUE. Per i paesi europei e per l'Italia, la diversificazione delle forniture non ha natura episodica, essendo stato esplicitamente incorporata come obiettivo della transizione nel programma *REPowerUE*. La strategia di decarbonizzazione europea tiene ora conto di un fattore di rischio geopolitico, in particolare riferito alla Federazione Russa, come risposta all'invasione dell'Ucraina; più in generale, col nuovo programma il processo di transizione viene a poggiare su un secondo pilastro, quello della sicurezza delle forniture, laddove in precedenza si era dato rilievo solamente al tema dell'abbattimento delle emissioni. La discontinuità è di non poco rilievo e comporta l'adozione di obiettivi più ambiziosi di quelli prima adottati, che impattano già nel breve termine sulla componente della sicurezza energetica riferibile alle fonti fossili.

Entrando in maggior dettaglio, il grafico R.8 riporta in proiezione lineare l'obiettivo di riduzione dei consumi fissato per il 2030 con *REPowerUE*, pari a 1.006 milioni di tonnellate equivalenti di petrolio, 27 per cento in meno rispetto a quanto indicato nel programma *FIT55*. La correzione è apparentemente limitata (-2,6 per cento), ma va considerato che già con *FIT55* l'Unione europea si era impegnata a ridurre dell'8 per cento i consumi dello Scenario 2020, che ancora non includeva gli obiettivi del *Green Deal*. La flessione attesa viene quindi portata oltre il 10 per cento rispetto a tale scenario e, soprattutto, risulta superiore al 20 per cento se il confronto viene

fatto con i consumi effettivi del 2022 (1.265,6 Mtep secondo la stima del CER). Con la Direttiva (UE) 2023/1791, è stato inoltre proposto di abbassare ulteriormente l'obiettivo di consumi per il 2030 a 992,5 Mtep (-22 per cento sui consumi 2022).

Il grafico R.9 illustra le traiettorie di riduzione dei consumi fissate da REPowerUE per singola fonte fossile. Per le ragioni esposte in precedenza, risalta l'entità della correzione al ribasso apportata agli obiettivi di consumo di gas naturale, con una proiezione lineare che ora contempla un tasso di riduzione di quasi l'11 per cento annuo e abbassa il precedente target di ben 95 Mtep (-53 per cento). Al contempo, gli obiettivi di consumo vengono resi meno stringenti per il petrolio e il carbone, mentre vengono rivisti al rialzo i valori obiettivi per il nucleare e per le rinnovabili. A sintesi di questa riprogrammazione, nel paniere energetico obiettivo del 2030 la quota di copertura attribuita al gas naturale scende all'11 per cento, dal 22 per cento corrente e dal 20 per cento indicato in FIT55 (grafico R.10). Rispetto al precedente programma, le quote di copertura del nucleare, del petrolio e del carbone salgono rispettivamente di uno, due e tre punti. Il peso delle rinnovabili viene infine alzato al 34 per cento, tre punti in più rispetto a FIT55 e 15 punti al di sopra dei valori correnti.

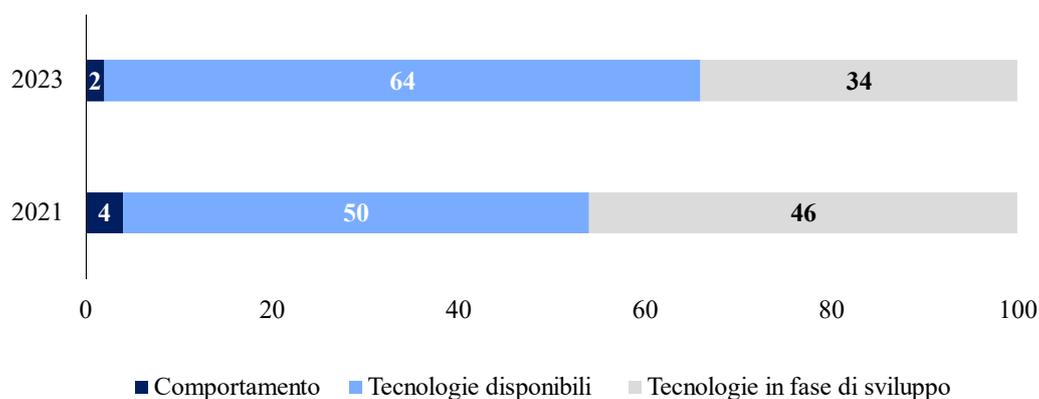
Nel complesso, secondo le valutazioni della Commissione, REPowerEU darebbe luogo a investimenti per complessivi 300 miliardi, dai quali deriverebbe un risparmio nel consumo di gas pari a 225 miliardi di metri cubi. Gli interventi sono suddivisi prevalentemente sull'orizzonte di breve e medio termine, con i primi assegnati a obiettivi di diversificazione immediata delle forniture o delle fonti utilizzate. Al lungo termine è riservato l'avvio di produzione di energia da idrogeno rinnovabile.

In maggior dettaglio, vengono fissati i seguenti nuovi obiettivi per il 2030:

- portare la produzione di energia primaria da fonti rinnovabili al 45 per cento (dal 40 per cento in "FIT for 55");
- alzare del 13 per cento l'efficienza energetica;
- raddoppiare la capacità solare fotovoltaica installando più di 320 GW entro il 2025 e 600 GW entro il 2030;
- introdurre gradualmente un obbligo giuridico di installazione di pannelli solari su nuovi edifici pubblici, commerciali e residenziali;
- rafforzare le catene di approvvigionamento dell'energia eolica, snellendo le procedure di autorizzazione;
- raddoppiare il tasso di diffusione delle pompe di calore, arrivando a 10 milioni di unità nei prossimi 5 anni, e varare misure per integrare l'energia geotermica e termosolare nei sistemi di teleriscaldamento e di riscaldamento collettivo;
- perfezionare, già entro il 2023, il quadro normativo riguardante le tecnologie solari ed eoliche connesse alle pompe di calore, indicando le specifiche per la progettazione ecocompatibile e l'etichettatura energetica;
- sostenere gli Stati membri a mettere in comune le risorse pubbliche dei progetti di interesse comune europeo (IPCEI) incentrati sull'innovazione e sulle tecnologie pionieristiche nei settori dell'energia solare ed eolica e delle pompe di calore.

Dotazione finanziaria. A questo ampio ventaglio di obiettivi corrisponde una dotazione finanziaria aggiuntiva di entità limitata. Si prevede di dotare il Programma di nuove sovvenzioni pari a 72 miliardi, per 20 miliardi derivanti dalla vendita di quote ETS e per la restante parte di origine ancora non definita. Gran parte della dotazione finanziaria deriverebbe quindi dal ricorso ai finanziamenti appostati sul DRR e non ancora utilizzati. Una quota residua pari a 165,4 miliardi, sulla quale sette paesi hanno però fatto richiesta di ulteriori finanziamenti per 127,2 miliardi, non necessariamente finalizzati all'attuazione di REPowerEU. La cifra effettiva dirottabile dal DRR al nuovo Programma potrebbe quindi rivelarsi limitata a 93,2 miliardi, portando a una dotazione complessiva di 165,2 miliardi, apparentemente insufficiente a coprire le esigenze di investimento sopra illustrate. Un aspetto di ovvio rilievo, ma che non deve nascondere il fatto che le indicazioni date dalla Commissione sembrano guardare con favore a un riorientamento dei fondi DRR verso gli obiettivi di REPowerEU.

GRAFICO R.1. CONTRIBUTO ALLE RIDUZIONI ANNUALI DI EMISSIONI DI CO2 NEL 2050



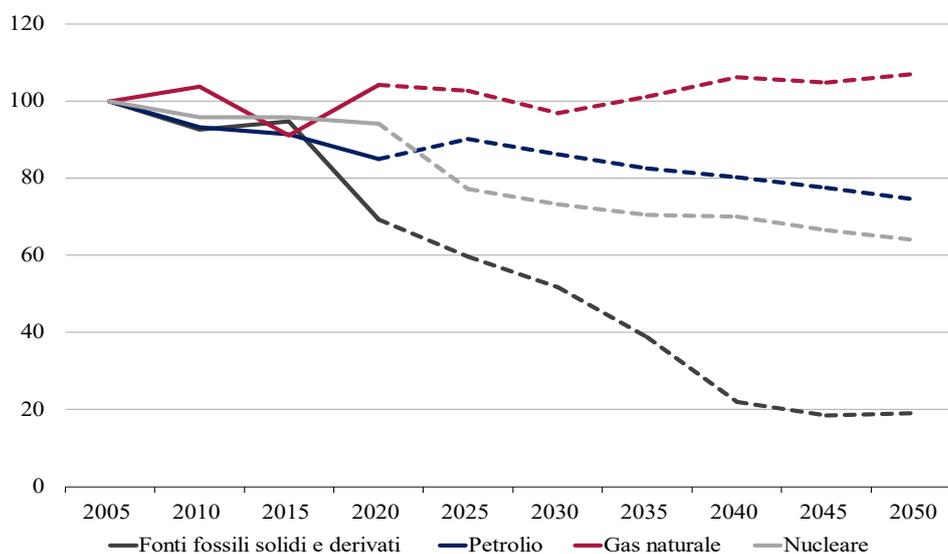
Fonte: IEA, Net Zero Roadmap: A Global Pathway to Keep the 1.5° Goal in Reach - 2023 Update

TAVOLA R.1. EMISSIONI UNITARIE DI CO₂ DEI COMBUSTIBILI FOSSILI

Materie prime	per tipo	Kg di CO ₂ emessi per Mbtu
Carbone	Antracite	103,7
	Lignite	98,3
	Sottobituminoso	97,1
	Bituminoso	93,2
Diesel e combustibile per riscaldamento		74,1
Kerosene		73,2
Benzina per motori		70,7
Propano		62,9
Gas naturale		52,9

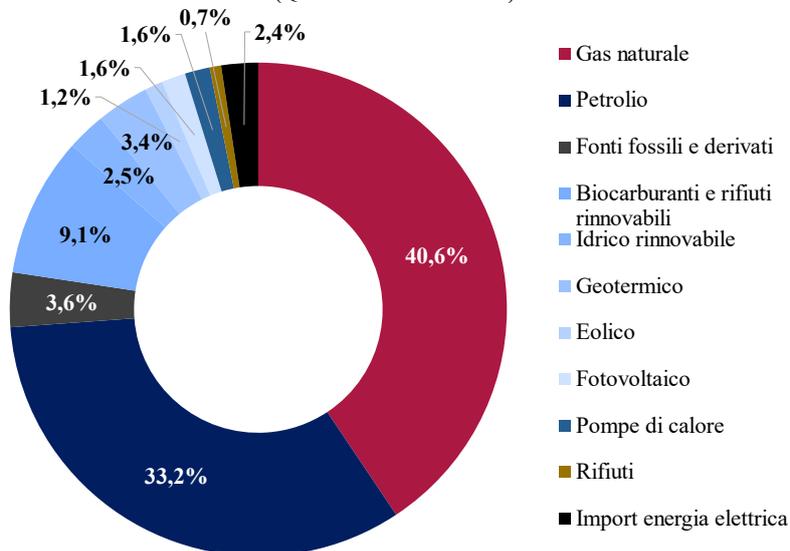
Fonte: U.S. Energy Information Administration

GRAFICO R.2. CONSUMI INTERNI LORDI DELL'UNIONE EUROPEA, PER TIPO DI FONTE
(QUOTE PERCENTUALI)



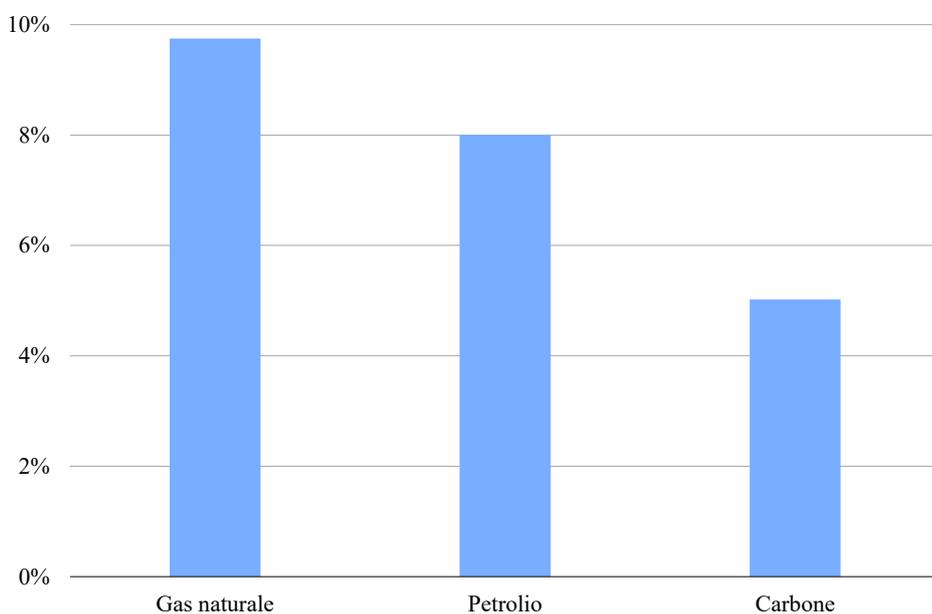
Fonte: elaborazioni CER su dati EU reference scenario 2020, *Energy, transport and GHG emissions: trends to 2050*.

GRAFICO R.3. PANIERE ENERGETICO DELL'ITALIA PER TIPO DI FONTE NEL 2021
(QUOTE PERCENTUALI)



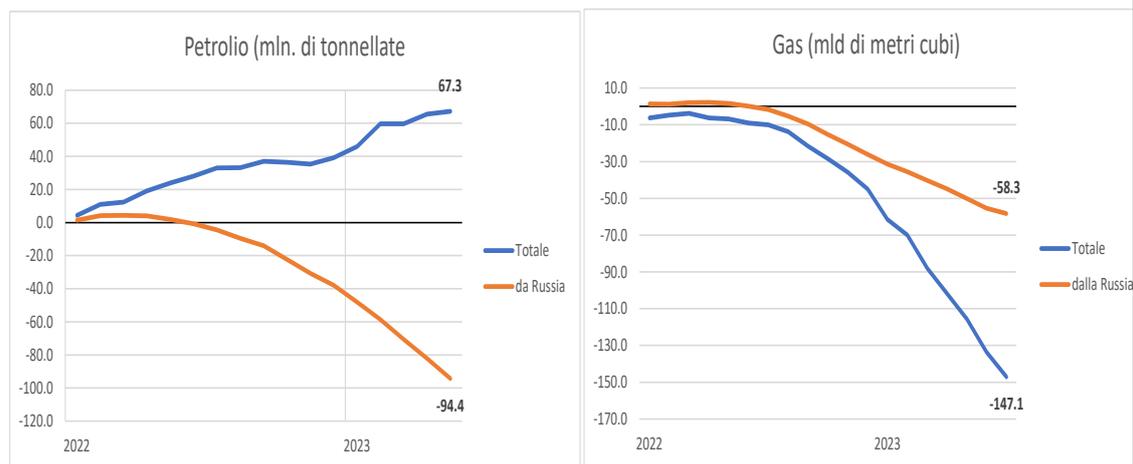
Fonte: elaborazioni CER su dati EUROSTAT, ENTSOG, Terna e Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica.

GRAFICO R.4. GRADO DI DIPENDENZA DELL'EUROPA DALLE FORNITURE RUSSE PER FONTE FOSSILE (2021)



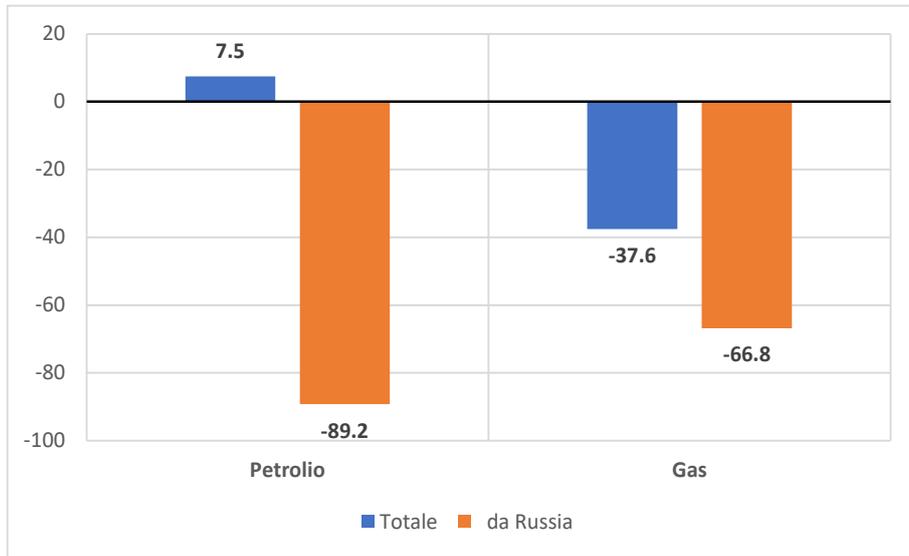
Fonte: Elaborazioni su dati Statistical Review of World Energy Data.

GRAFICO R.5. IMPORTAZIONI MENSILI DI GAS NATURALE E PETROLIO DELL'UE (DIFFERENZE CUMULATE RISPETTO A GENNAIO 2022)



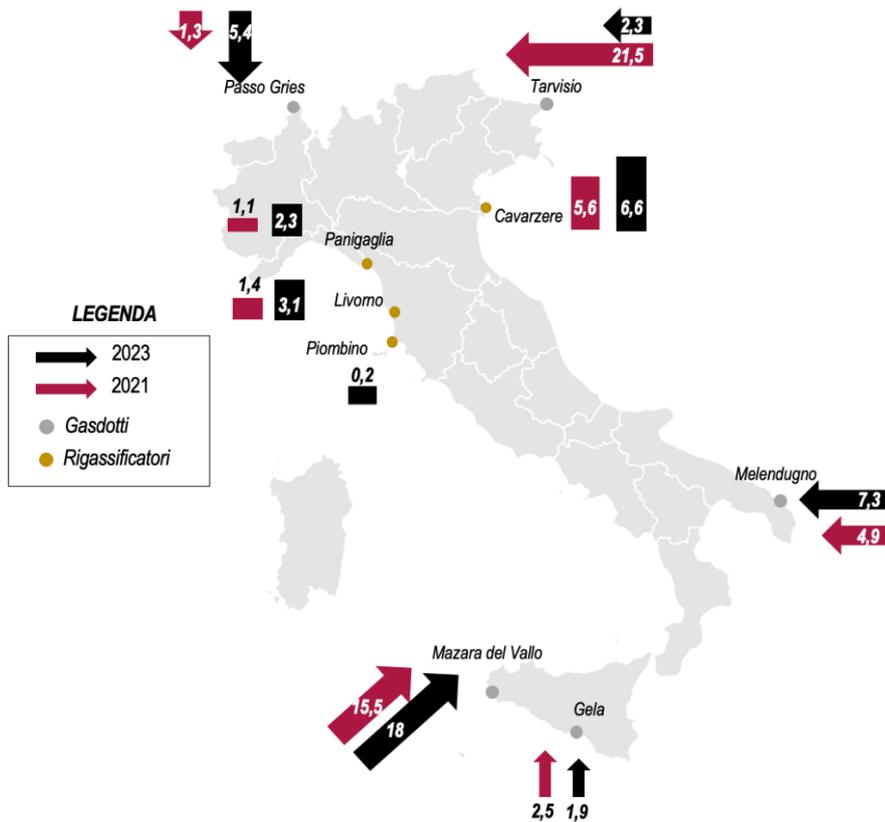
Fonte: Elaborazioni su dati EUROSTAT

GRAFICO R.6 VARIAZIONI DELLE IMPORTAZIONI DI GAS NATURALE E DI PETROLIO DELL'UE
(BASE GENNAIO 2022)



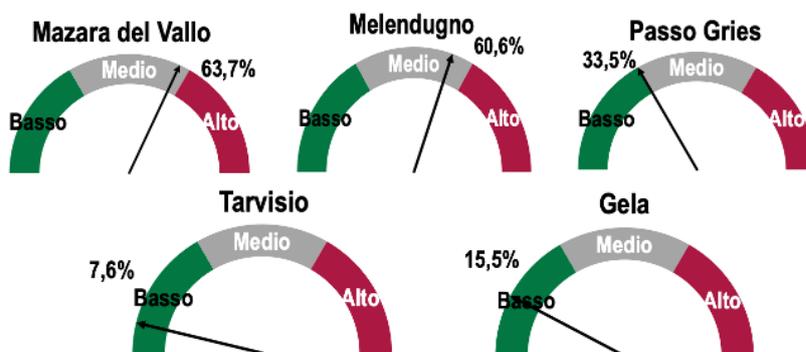
Fonte: elaborazioni su dati EUROSTAT

MAPPA R.1. QUANTITÀ DI GAS NATURALE IMPORTATE DALL'ITALIA PER PUNTO DI INGRESSO NEI PRIMI NOVE MESI DEL 2021 E 2023
(MILIARDI DI STANDARD METRI CUBI)



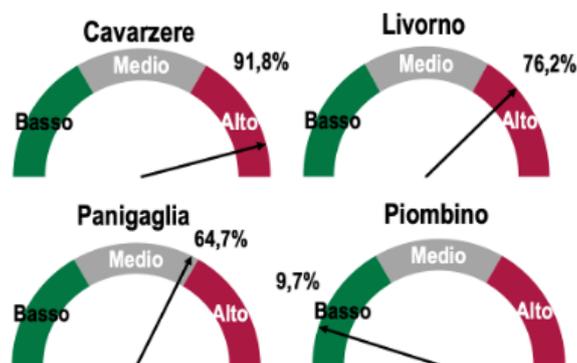
Fonte: elaborazioni su dati ENTSOG

FIGURA R.1. UTILIZZO DEI GASDOTTI DI GAS NATURALE
(QUOTE PERCENTUALI NEI PRIMI NOVE MESI DEL 2023)



Nota: Rapporto tra i flussi medi giornalieri del periodo preso in esame e il flusso medio massimo giornaliero.
Fonte: elaborazioni su dati ENTSOG e Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica

FIGURA R.2. UTILIZZO DEI RIGASSIFICATORI DI GAS NATURALE LIQUEFATTO
(QUOTE PERCENTUALI NEI PRIMI NOVE MESI DEL 2023)



Nota: Rapporto tra i flussi medi giornalieri del periodo preso in esame e il flusso medio massimo giornaliero.
Fonte: elaborazioni su dati ENTSOG e Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica

TAVOLA R.2. QUANTITÀ DI GREGGIO IMPORTATE DALL'ITALIA PER PAESE
FORNITORE
(MIGLIAIA DI TONNELLATE, VARIAZIONI E QUOTE PERCENTUALI)

Paesi	Volumi		Variazioni		Quote sul totale	
	Gen-lug 2022	Gen-lug 2023	in volumi	in %	Gen-lug 2022	Gen-lug 2023
Totale	36.225	34.281	-1.943	-5,4%	100,0%	100,0%
OPEC	18.785	17.123	-1.662	-8,8%	51,9%	49,9%
Azerbaigian	8.424	6.458	-1.965	-23,3%	23,3%	18,8%
Kazakistan	883	3.905	3.022	342,2%	2,4%	11,4%
Stati Uniti	1.205	3.765	2.559	212,3%	3,3%	11,0%
Norvegia	1.413	832	-581	-41,1%	3,9%	2,4%
Russia	3.329	-	-3.329	-100,0%	9,2%	0,0%
Resto del mondo	2.186	2.198	12	0,6%	6,0%	6,4%

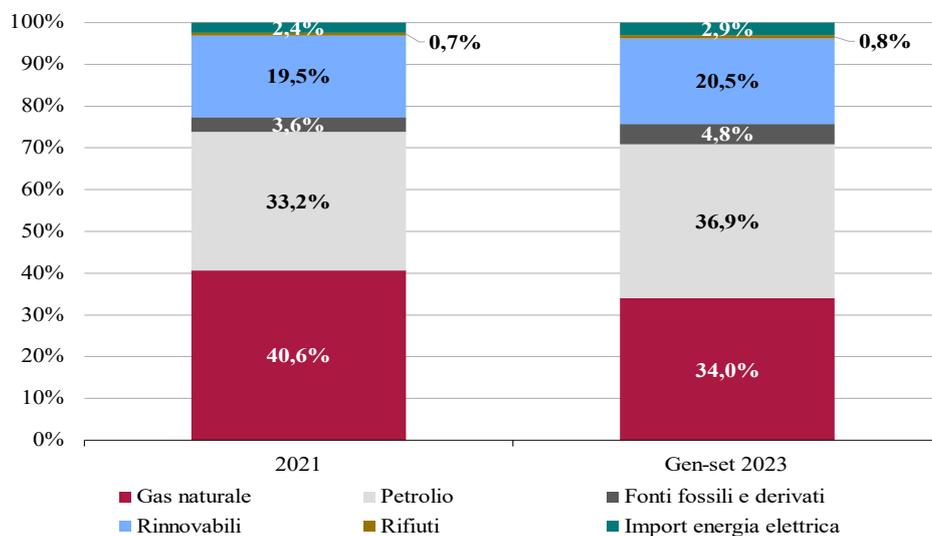
Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica

TAVOLA R.3. QUANTITÀ DI CARBONE IMPORTATE DALL'ITALIA PER PAESE
FORNITORE
(MIGLIAIA DI TONNELLATE, VARIAZIONI E QUOTE PERCENTUALI)

Paesi	Volumi		Variazioni		Quote sul totale	
	Gen-lug 2022	Gen-lug 2023	in volumi	in %	Gen-lug 2022	Gen-lug 2023
Totale	5.126	6.003	877	17,1%	100,0%	100,0%
Sud-Africa	-	1.820	1.820		0,0%	30,3%
Stati Uniti	1.220	1.397	178	14,6%	23,8%	23,3%
Australia	245	949	704	286,7%	4,8%	15,8%
Indonesia	-	730	730		0,0%	12,2%
Colombia	105	468	362	343,7%	2,1%	7,8%
Polonia	16	254	238	1508,4%	0,3%	4,2%
Russia	2.829	7	-2.821	-99,7%	55,2%	0,1%
Resto del mondo	711	379	-333	-46,8%	13,9%	6,3%

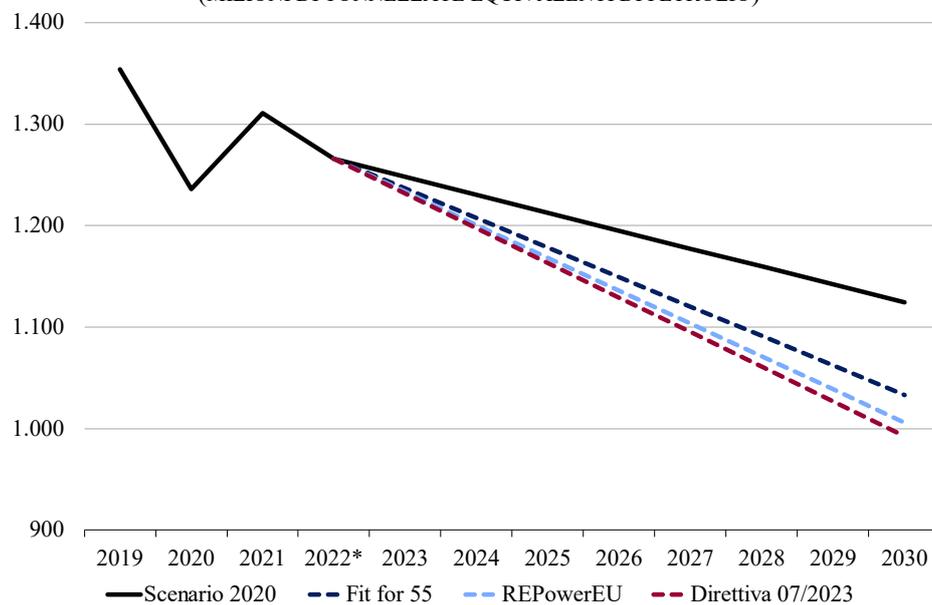
Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica

GRAFICO R.7. COMPOSIZIONE DEI CONSUMI INTERNI LORDI IN ITALIA PER TIPO DI FONTE (QUOTE PERCENTUALI)



Fonte: Elaborazioni CER su dati Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica

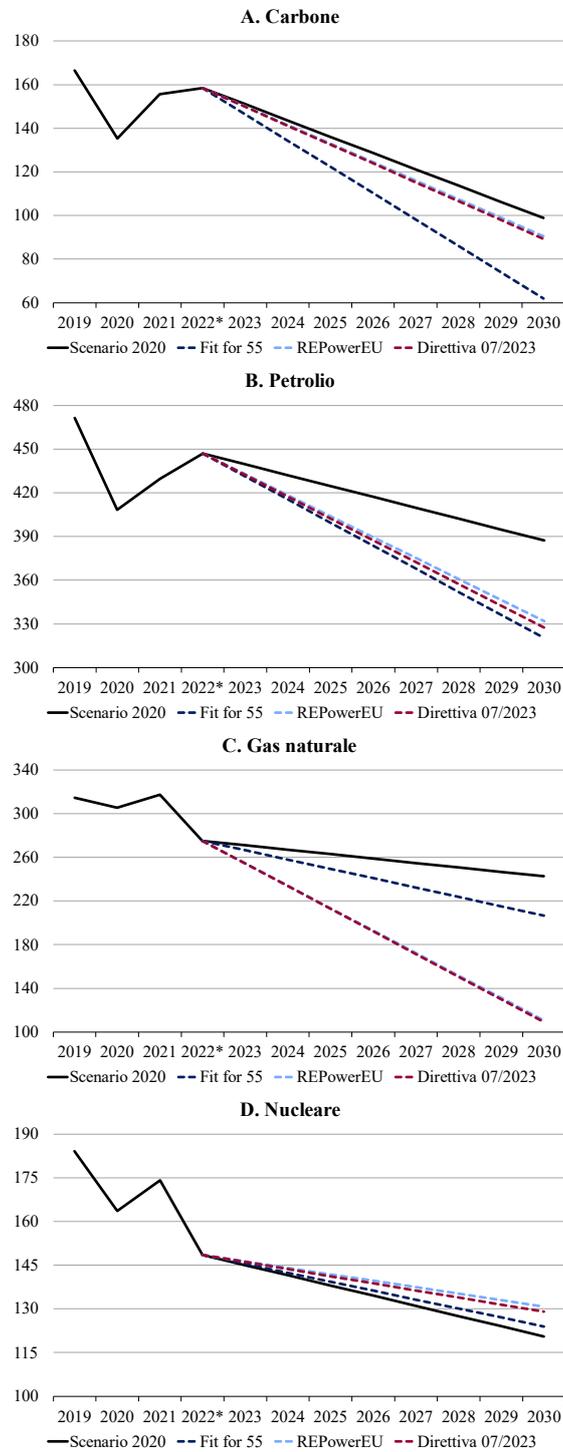
GRAFICO R.8. I CONSUMI DI ENERGIA PRIMARIA DELL'UNIONE EUROPEA (MILIONI DI TONNELLATE EQUIVALENTI DI PETROLIO)

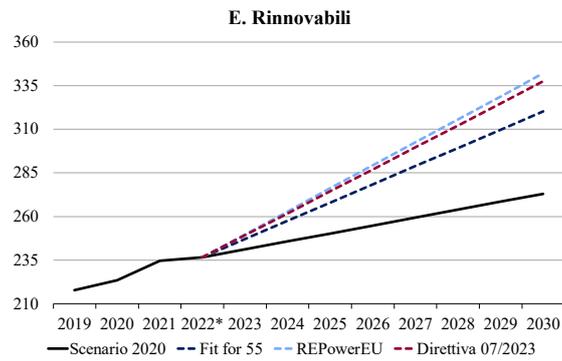


* 2022 stime CER: i consumi energetici sono stimati in flessione del 3,5 per cento rispetto al 2021

Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat, Commissione europea e Parlamento europeo.

GRAFICO R.9. LE TRAIETTORIE DEI CONSUMI INTERNI LORDI DELL'UNIONE EUROPEA PER TIPO DI FONTE (MILIONI DI TONNELLATE EQUIVALENTI DI PETROLIO)

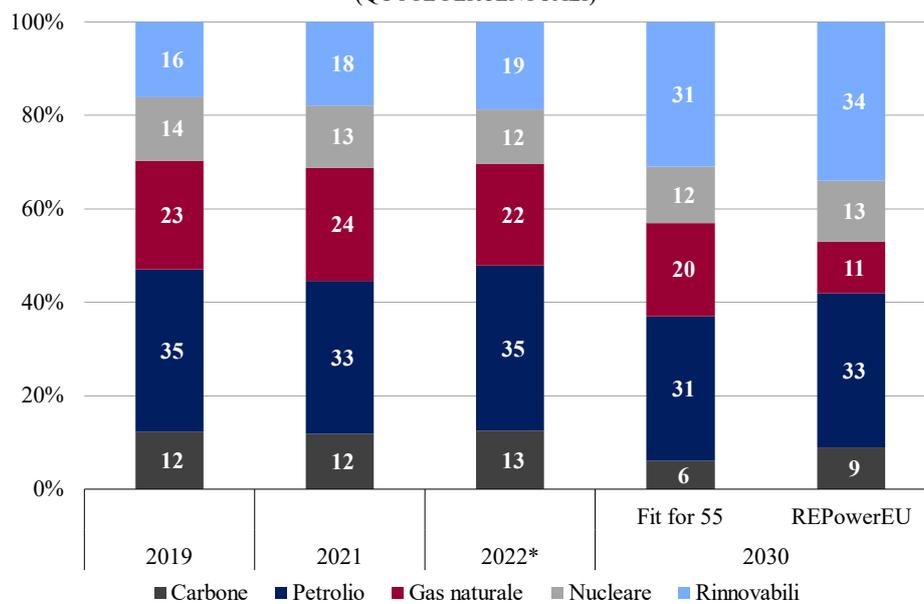




* stime CER.

Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat, Commissione europea (2022) e Statistical Review of World Energy (2023).

GRAFICO R.10. I CONSUMI DI ENERGIA PRIMARIA DELL'UNIONE EUROPEA PER TIPO DI FONTE (QUOTE PERCENTUALI)



*stime CER.

Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat, Commissione europea (2022) e Statistical Review of World Energy (2023).

SEZIONE II

IMPATTO DELLE VARIAZIONI DI PREZZO SULLA PROGRAMMAZIONE DEL PNRR

INTRODUZIONE

1. L'uscita dalla crisi che si è avviata a inizio 2020 con lo sconvolgimento della pandemia Covid-19 lascia come eredità uno scenario condizionato a livello globale da un eccezionale aumento del livello dei prezzi. Le politiche economiche stanno agendo per raffreddare l'inflazione, ma le condizioni geopolitiche sono ancora segnate da grande incertezza, esacerbata dai conflitti in corso. Anche nell'ipotesi che l'impatto di tali conflitti sulle forniture di materie prime, energetiche soprattutto, possa essere governato e non provochi ulteriori shock, è indubbio che le decisioni di spesa e investimento degli operatori si devono confrontare - ora e nei prossimi anni - con livelli dei costi del tutto diversi da quelli precedenti la crisi, caratterizzati anche da una grande asimmetria fra imprese, settori, mercati.

Ciò vale anche per i costi delle opere da realizzare nell'ambito del PNRR. L'attribuzione iniziale delle risorse, definita in un momento precedente l'aumento dei prezzi, non appare più pienamente coerente con il contesto attuale e il governo è già intervenuto integrando tali risorse.

Una valutazione preliminare delle risorse aggiuntive finora stanziata dal governo e la stima dell'impatto dei maggiori costi sui progetti del PNRR sono il focus di questo approfondimento, che sarà introdotto da una ricognizione sulle caratteristiche dell'inflazione osservata.

L'episodio inflazionistico attuale, infatti, presenta elementi peculiari che ne richiedono una valutazione attenta, in particolare poiché il processo di trasmissione dei maggiori costi degli input sui prezzi mostra asimmetrie tra i settori che rispecchiano non solo il diverso peso che tali input hanno nei processi produttivi, ma anche un diverso contributo dei profitti. Tali caratteristiche hanno influenzato l'andamento degli indicatori di prezzo che si possono identificare come più rilevanti sulla base della composizione delle spese associate ai progetti del PNRR, e la loro interpretazione. In sede di monitoraggio, questa analisi potrebbe fornire supporto alla valutazione non solo sulla congruità delle integrazioni con riferimento all'aumento osservato dei prezzi, ma anche sulla loro opportunità, nel caso in cui gli aumenti dei prezzi non siano stato solo il riflesso di aumenti dei costi di input energetici e di materie prime ma anche dei margini di profitto.

L'analisi dell'inflazione si sofferma, dunque, sui divari che si possono osservare tra l'aumento dei costi e dei prezzi a livello settoriale, ed è integrata dai risultati di due modelli econometrici stimati per indagare la natura e le forze che stanno sostenendo le dinamiche osservate sui prezzi, che mostrano una persistenza dei fattori comuni e, quindi, della diffusione dell'inflazione, oltre che un contributo ancora alto degli shock di offerta.

Relativamente all'impatto quantitativo sui progetti del PNRR, l'analisi è condotta con riferimento prevalentemente ai prezzi alla produzione disaggregati per categoria settoriale e imputati agli interventi identificati dai codici unici di progetto rilevati nel sistema ReGiS. Guardando il dato aggregato, ponderato in base al peso della spesa associata agli interventi, si può stimare che con l'attuale livello dei prezzi l'aumento di prezzo ponderato per la produzione dei beni e servizi nell'ambito del PNRR sia

nell'ordine del 10,7 per cento¹¹⁴. La stessa analisi evidenzia un aumento maggiore, e pari al 12,6 per cento, per l'insieme degli interventi che hanno già ottenuto un finanziamento aggiuntivo. Tale risultato potrebbe dunque suggerire che il contributo dei finanziamenti aggiuntivi appare a livello complessivo coerente con le necessità; trattasi, tuttavia, di un valore medio che racchiude al suo interno condizioni anche molto diverse con risultati diversificati se analizzato in maniera più disaggregata. L'impatto sugli interventi infrastrutturali, soprattutto quelli ferroviari, è la componente principale dell'aumento di costo stimato, arrivando a spiegarne circa la metà, e il contributo è ancora più marcato per l'insieme di progetti che hanno ricevuto un finanziamento aggiuntivo. Un risultato che riflette il peso importante che ha questa voce di investimento sulla spesa complessiva del PNRR, a fronte di aumenti dei prezzi che non sono tra i più alti registrati.

Poiché il periodo di realizzazione del Piano ricade negli anni fino al 2026, anche le prospettive per i prossimi anni hanno un peso importante. Certamente le tensioni sono in attenuazione, soprattutto dal lato dell'offerta, con il rientro dei prezzi del gas e della pressione dei profitti sui prezzi. La Nota di aggiornamento al DEF 2023 (NaDEF) prevede che l'aumento dell'indice dei prezzi al consumo dal 5,8 per cento del 2023 scenda al 2,5 per cento nel 2024 e si assesti al 2,0 per cento nel 2025 e 2026. Altre previsioni si collocano su un livello solo di poco superiore, 2,6 per cento nel 2024 e 2,15 per cento in media nei due anni successivi, scontando prezzi alla produzione che a fine 2024 sarebbero del 14 per cento inferiori ai picchi di fine 2022 per poi stabilizzarsi.

Tuttavia, vi sono ancora rischi che si possa divergere da tali sentieri. A partire dall'andamento del prezzo del petrolio, che sembra già allontanarsi dalle stime incluse nel quadro macroeconomico della NaDEF, sostenuto nei giorni più recenti dagli effetti immediati della guerra in Israele, ma non solo. Un livello di 5 dollari superiore a quello stimato nel periodo 2024-2026 avrebbe un impatto, secondo i moltiplicatori del modello utilizzato, di circa 0,4 punti percentuali sui prezzi alla produzione, 0,3 punti sui prezzi al consumo.

¹¹⁴ Stime effettuate dalla Banca d'Italia quantificano un effetto leggermente inferiore: "...alla fine del 2022 il costo dei progetti inclusi nel Piano era salito in media di circa il 10 per cento rispetto a quanto inizialmente preventivato, a causa dell'aumento dell'inflazione" (Relazione Annuale sul 2022, pag. 55).

CONTESTO ATTUALE: ANDAMENTO DEI PREZZI

Contesto inflazionistico

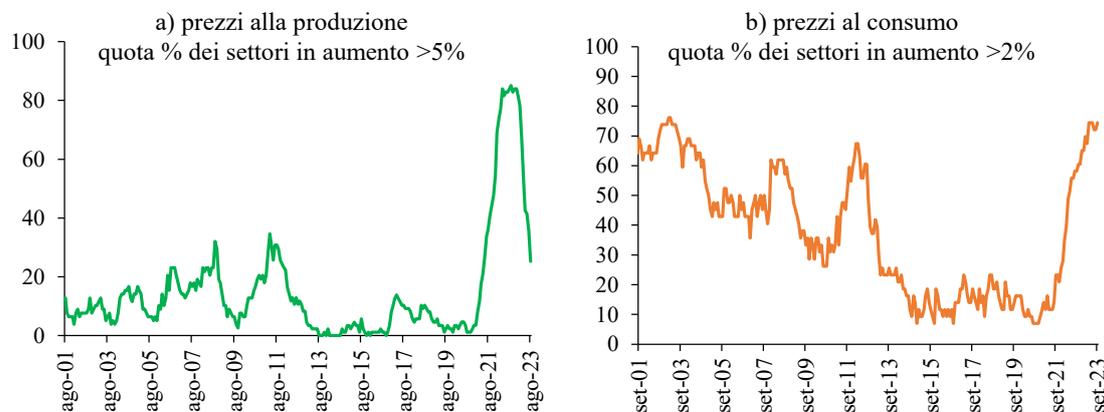
2. L'aumento dei prezzi si è manifestato già nel 2021, con il riavvio tumultuoso delle attività economiche all'uscita dai *lockdown* che si è accompagnato, in Europa, al rialzo del prezzo del gas. Vi hanno contribuito un insieme di fattori sia idiosincratici, anche meteorologici, sia politici, come le tensioni tra Germania e Russia sul gasdotto Nord-Stream2. Inizialmente erano tutti aumenti dei prezzi riconducibili alle frizioni fra domanda e offerta di alcune specifiche tipologie di prodotti (materie prime, commodities, semiconduttori, ad esempio) che si riteneva sarebbero gradualmente rientrate nella norma, una volta riavviati tutti i processi produttivi.

L'invasione russa dell'Ucraina nel febbraio 2022 ha, però, cambiato completamente il quadro di riferimento. L'attesa che le tensioni inflazionistiche potessero rientrare velocemente ha lasciato il campo a una preoccupazione crescente per un'inflazione che continuava a salire rapidamente, diventando un fenomeno pervasivo e persistente. Gli indicatori di diffusione dell'inflazione mostrano infatti tassi largamente superiori ai target per quasi tutti i settori. Se qualche segnale di attenuazione delle tensioni ha iniziato a emergere nei prezzi alla produzione dalla fine del 2022, ciò non accade ancora per i prezzi al consumo (Grafico 1).

GRAFICO 1

INDICI DI DIFFUSIONE DELL'INFLAZIONE

(quote percentuali)



Fonte: elaborazione su dati Istat

Sono fenomeni che non si osservavano dagli anni Ottanta e che contribuiscono a creare uno scenario profondamente diverso dal contesto precedente.

Il cambiamento di natura dell'inflazione, da fattore temporaneo a pervasivo, ha portato a una anticipazione del percorso di normalizzazione delle politiche monetarie. Il primo aumento dei tassi di policy nell'UEM è intervenuto nel mese di luglio 2022, ne sono seguiti nove, fino a portare il tasso di riferimento al massimo storico del 4,5 per cento.

Giova sottolineare come l'inflazione abbia come primo effetto quello di generare asimmetrie, a tutti i livelli, fra le imprese e le famiglie. Fra imprese, tra quelle che riescono

a scaricare a valle l'aumento dei costi perché le condizioni dei mercati in cui operano lo consentono (perché la domanda è inelastica o vi è poca concorrenza) e quelle che non riescono e devono comprimere i propri margini. In effetti, in presenza di uno shock così ampio, vi è stata una rincorsa generalizzata a rivedere i listini, operazione che in condizioni normali avviene di tanto in tanto e per un numero limitato di beni per volta. Un ritocco di listini che ha per ora preservato i margini di profitto di molti (non in tutti) settori.

Altrettanto ampie le asimmetrie tra famiglie, quelle a reddito fisso che subiscono una decurtazione del loro reddito reale e quelle i cui redditi possono invece adeguarsi alla maggiore inflazione. Si pensi che un'inflazione dell'8 per cento per un anno intero, come quella registrata nel 2022, equivale alla perdita di potere d'acquisto di una mensilità. Tra le famiglie, una distinzione ulteriore va fatta per classi di reddito, poiché è noto che i panieri di spesa non sono tutti uguali e questa fiammata inflazionistica, concentrata, almeno inizialmente, sull'energia e gli alimentari, ha colpito in misura più che proporzionale le famiglie a basso reddito, che destinano a questi beni una quota relativamente maggiore della loro spesa complessiva. Asimmetria che si amplia ricordando che a redditi diversi si accompagnano anche risparmi e ricchezza accumulata diversi.

I numeri dell'inflazione

3. In Italia, i prezzi alla produzione dei beni industriali praticati sul mercato interno sono cresciuti del 13,0 per cento nel 2021 e del 42,8 per cento nel 2022, sostenuti dalla componente energetica, che ha registrato aumenti del 33,6 per cento nel 2021 e del 104,3 per cento nel 2022. I rincari eccezionali dei prodotti energetici avevano cominciato a trasferirsi sui prezzi a partire già dalla metà del 2021, pressione che si è poi scaricata sui prezzi dei prodotti manufatti, il cui andamento ha riflesso anche le difficoltà nell'approvvigionamento di altre materie prime e semilavorati.

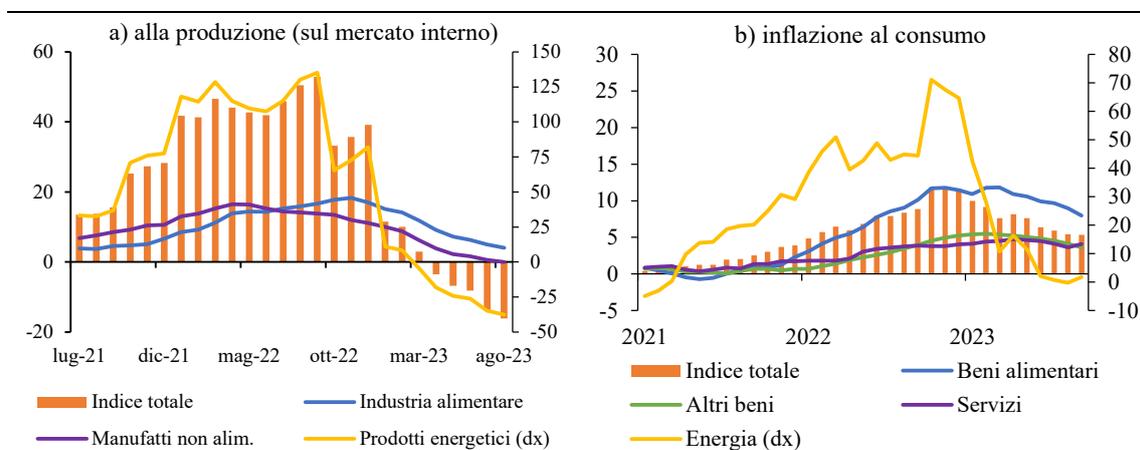
Dal 2023, il forte calo registrato nei prezzi dell'energia ha ridimensionato rapidamente la crescita dei prezzi alla produzione, che si è portata in territorio negativo dal mese di aprile attestandosi in agosto a -16,1 per cento. Ancora positivi, invece i tassi di crescita per i beni manufatti alimentari.

L'indice dei prezzi al consumo ha registrato tra gennaio 2021 e dicembre 2022 incrementi medi di 0,6 punti percentuali ogni mese, arrivando a cumulare a dicembre 2022 un aumento del 16 per cento rispetto al livello di dicembre 2020, 112,6 per cento per la componente energia. L'inflazione, in media annua, da -0,1 per cento nel 2020 si è portata a 1,9 per cento nel 2021 e 8,2 per cento nel 2022. Nel 2023, la crescita dei prezzi ha rallentato molto il ritmo grazie alla riduzione dei prezzi dell'energia. A settembre 2023 il tasso di inflazione si è attestato al 5,3 per cento (Grafico 2).

La dinamica del comparto di beni e servizi al netto delle componenti volatili, energia e alimentari, è stata più contenuta nel periodo di picco dell'inflazione, ma si sta dimostrando più persistente, rallentando il raffreddamento della crescita dei prezzi. L'inflazione core, al 3,7 per cento nella media del 2022, si è attestata al 5,6 per cento tra gennaio e settembre 2023.

INFLAZIONE

(VARIAZIONI PERCENTUALI SUL MESE CORRISPONDENTE)



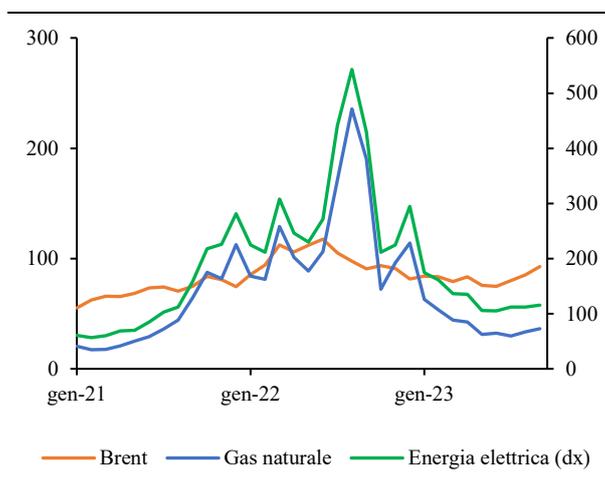
Fonte: elaborazione su dati Istat

I prezzi delle materie prime

4. L'avvio del fenomeno inflazionistico è stato determinato dall'aumento dei prezzi delle materie prime, che si sono impennati fino all'estate del 2022 per rientrare successivamente, mantenendosi però a livelli alti in prospettiva storica. In primo luogo, quelle energetiche (Grafico 3).

GRAFICO 3

PREZZO DEL PETROLIO (IN DOLLARI), DEL GAS NATURALE E DELL'ENERGIA ELETTRICA (IN EURO/MEGAWATTORA)



Fonte: Refinitiv e GME

Il gas naturale dai circa 20 euro a megawattora di inizio 2021 è arrivato nel mese di picco di agosto 2022 a oltre 230 euro, e nella media dei mesi da gennaio a settembre 2023 è circa il doppio rispetto ai livelli pre-crisi; un sentiero che si è riflesso sul prezzo dell'energia elettrica, il cui andamento è stato del tutto simile. La crescita del prezzo del petrolio è stata meno intensa ma il rientro che si è osservato fino alla prima metà del 2023

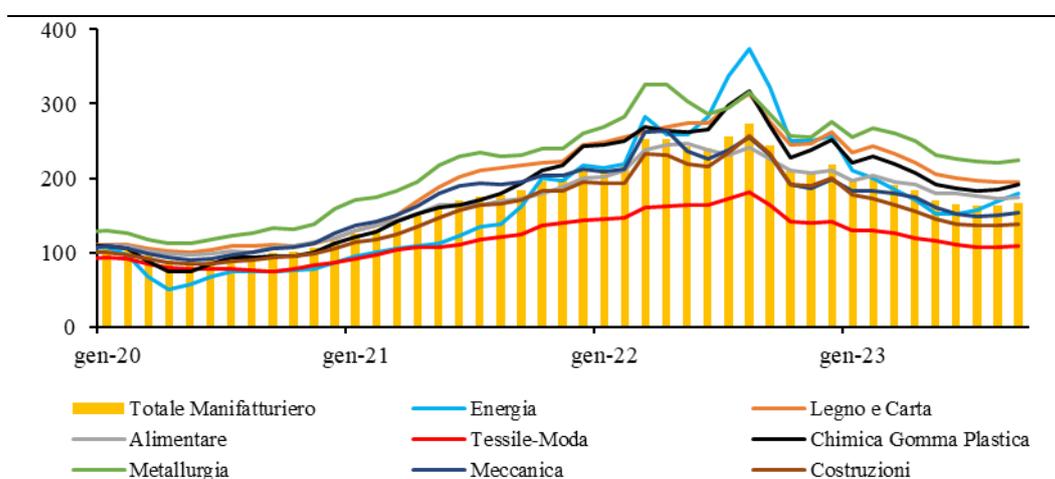
è stato relativamente modesto e gli ultimi mesi segnalano un nuovo incremento. Il prezzo medio nel 2023 è di circa 82 dollari, a fronte dei circa 59 dei primi mesi del 2021.

Con diverse intensità, l'aumento ha interessato i prezzi di tutte le commodity fino alla metà del 2022 e il trend di rientro che si è avviato successivamente, inizialmente rapido, ha poi rallentato, subendo anche gli effetti del deterioramento delle prospettive di crescita dell'attività manifatturiera sia nelle economie avanzate sia in quelle emergenti. La maggior parte delle commodity si attesta negli ultimi dati disponibili su medie ancora del 30-50 per cento superiori ai livelli medi pre-pandemia, con picchi dell'80/100 per cento per energia elettrica e gas naturale.

L'indice APPIA-Prometeia (Grafico 4), che calcola il costo delle materie prime per le imprese manifatturiere italiane, ha registrato un aumento nell'ordine del 70 per cento nel 2021, seguito da una ulteriore crescita del 40 per cento nel 2022 in media. Gli andamenti mensili calcolati sulle informazioni più recenti, relativi ad agosto e settembre 2023, mostrano una battuta d'arresto nel rientro dei prezzi, quando non una ripresa. Il rientro degli impulsi nel comparto energia ha invertito il trend di riduzione a giugno e per i comparti metallurgia, chimica gomma e plastica e legno e carta, gli indici si stanno assestando su livelli che sono mediamente doppi rispetto ai livelli del 2020. Per la manifattura nel suo insieme, la media dei livelli registrati nel 2023 è del 79 per cento superiore a quello del 2020.

GRAFICO 4

INDICE PROMETEIA-APPIA DEI PREZZI DELLE COMMODITY PER LE IMPRESE MANIFATTURIERE
INDICE 2015=100, IN EURO



Fonte: Prometeia-APPIA settembre 2023

IL PROCESSO DI TRASLAZIONE SUI PREZZI

5. L'aumento dei prezzi delle materie prime si è riflesso sui costi di produzione e di qui sui prezzi, con un processo di traslazione che mostra notevoli asimmetrie determinate da vari fattori che è rilevante indagare.

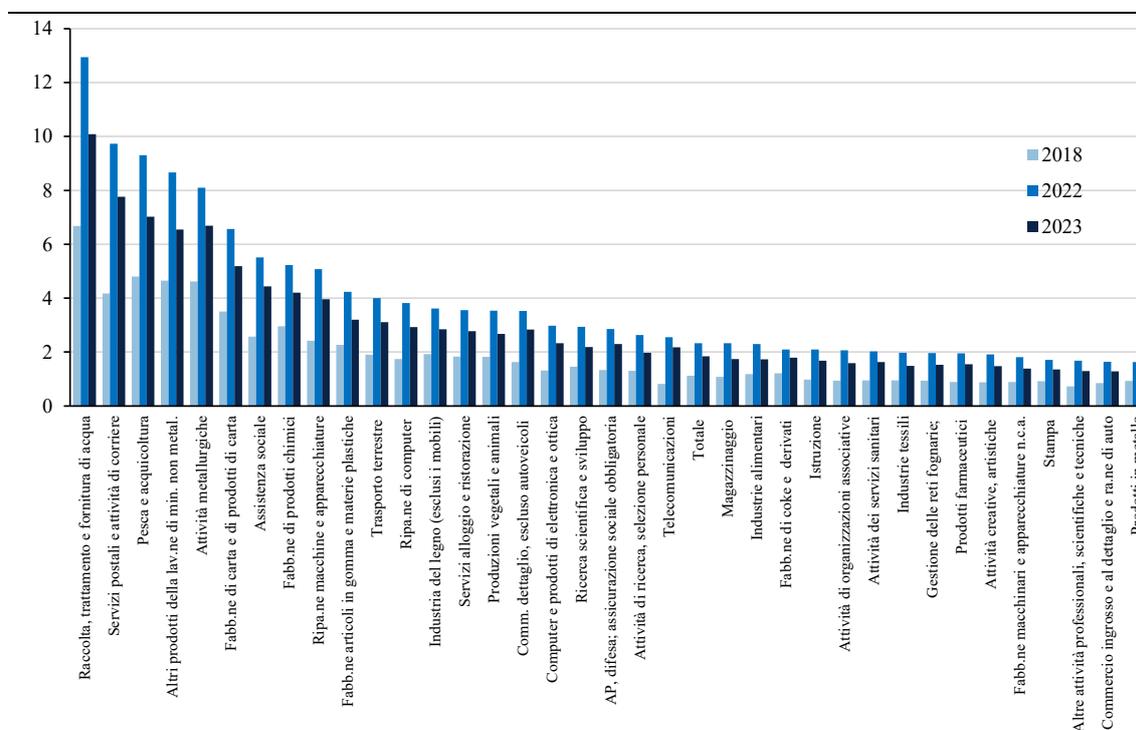
Il processo di traslazione dello shock energetico ha interessato in modo diverso sia settori produttivi, a seconda dell'importanza degli input energetici nella struttura dei costi, sia le imprese di diverse dimensioni, in base al loro potere di mercato e alla domanda.

Inoltre, non vanno trascurati gli effetti indiretti sui costi delle imprese e quelli di second-round.

Basandosi sulla struttura dei costi come disegnata nelle tavole intersettoriali, si ricava il peso dei costi per l'energia elettrica e il gas sul valore della produzione prima e dopo la crisi. Il risultato dell'analisi, effettuata su tutti i settori a eccezione dei settori produttori di energia e che include gli aumenti registrati sia negli input energetici sia nel valore della produzione, è riportato nel Grafico 5 e mostra chiaramente come sia ampio il ventaglio degli effetti¹¹⁵. Per l'aggregato, a fronte di una incidenza media che nel 2018 rappresentava l'1,1 per cento, il peso stimato per il 2022 più che raddoppia, arrivando al 2,4 per cento. La riduzione dei prezzi nel corso del 2023 si è riflessa in una riduzione dell'incidenza media a 1,7 per cento, tuttavia, sempre più alta rispetto ai livelli precedenti la crisi energetica.

GRAFICO 5

QUOTA DEI CONSUMI DI ENERGIA ELETTRICA E GAS SULLA PRODUZIONE DI CIASCUN SETTORE
PERCENTUALE, DATI A PREZZI CORRENTI, ULTIMO DATO PRIMO SEMESTRE 2023 (*)



(*) Escluso il settore produttore di energia elettrica e gas. I dati sono ordinati in ordine decrescente in base ai valori del 2022 e per ragioni di spazio sono stati esclusi tutti i settori con una quota inferiore all'1,5 per cento
Fonte: elaborazione su dati Istat

Una situazione, dunque, pesante ma soprattutto molto variegata. Nel 2022, si va da un valore massimo di quasi il 14 per cento per il comparto della Raccolta e fornitura di acqua, al minimo di 0,1 per cento per il comparto del Noleggio e leasing.

Tuttavia, a fronte di questi aumenti dei costi, si è registrato un forte aumento dei prezzi di vendita: da una semplice analisi di confronto tra l'aumento dei prezzi degli input

¹¹⁵ Per rendere più leggibile la rappresentazione grafica, non tutti i settori sono rappresentati in figura. I dati sono comunque disponibili presso gli autori.

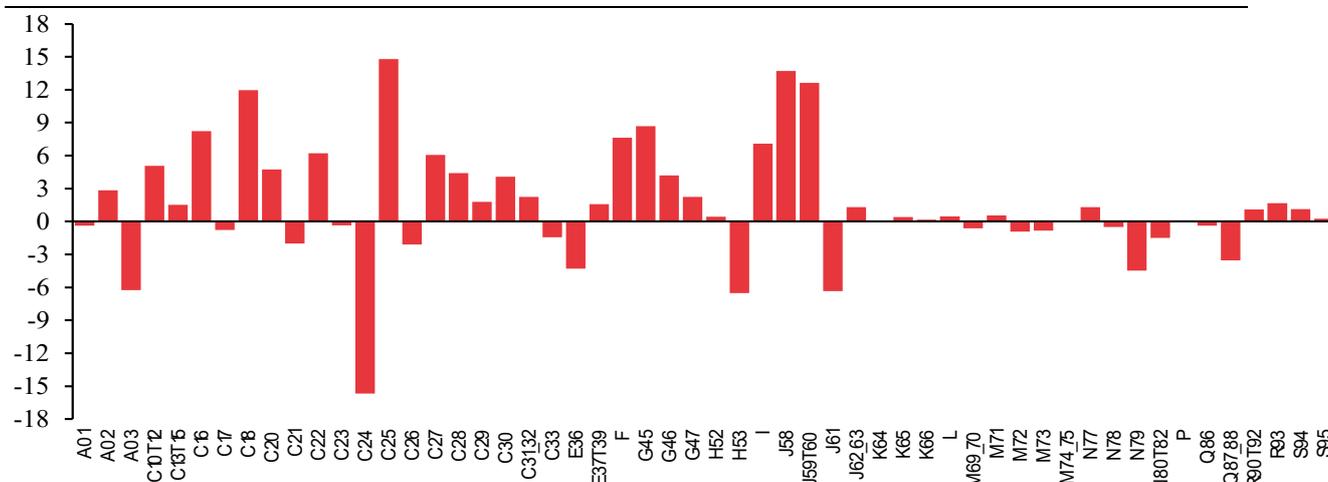
e l'aumento dei prezzi dell'output si osserva, oltre a un'ampia eterogeneità settoriale, anche un ampio divario; divario che potrebbe segnalare un aumento dei margini unitari di profitto e dei costi del lavoro unitari. Ciò dalla misura della molteplicità dei fenomeni in atto, difficilmente sintetizzabili in una valutazione unitaria.

Al fine di analizzare il percorso di traslazione dei prezzi è stato condotto un esercizio di stima del contenuto diretto e indiretto di energia elettrica e gas dei diversi settori produttivi, così come si evince dalle matrici intersettoriali. A partire dall'aumento dei prezzi di tali prodotti, è stato stimato l'aumento dei costi dovuti allo shock energetico settore per settore. Tale aumento di costi è stato poi posto a confronto con l'aumento dei prezzi alla produzione (come indicatore di prezzo dell'output) osservato per gli stessi settori. Tale confronto è rappresentato nel Grafico 6, dove una differenza positiva implica una traslazione dell'incremento dei costi energetici più che proporzionale (implicitamente, e a parità dei costi del lavoro e degli altri input, un aumento dei margini unitari).

Come si può osservare, sono molti i settori nel lato positivo del grafico, certo più numerosi di quelli che gli indicatori aggregati di mark-up suggerirebbero. L'aumento dell'inflazione non è, quindi, il risultato del solo aumento dei costi energetici.

Un risultato a cui si giunge anche disaggregando la crescita del deflatore del Pil nelle diverse componenti reddituali. Il Pil, infatti, letto dal lato dell'offerta misura la remunerazione dei fattori produttivi, il lavoro e il capitale, e le imposte sui prodotti e sulle importazioni al netto dei contributi alla produzione. Da tale scomposizione, anche in questo caso da considerare con cautela essendo la variabile che definiamo profitti molto eterogenea (per esempio include anche le rendite immobiliari), si osserva che l'aumento del deflatore nel 2022 è stato guidato dai margini unitari di profitto, seguiti a poca distanza dal costo del lavoro unitario, mentre nei primi due trimestri del 2023 il contributo dei profitti è decisamente preponderante (Grafico 7).

INDICATORI DI VARIAZIONE DEI MARGINI - DIFFERENZE TRA LE VARIAZIONI PERCENTUALI SUL TRIMESTRE
CORRISPONDENTE GEN-OTT. 2022 DEI PREZZI ALLA PRODUZIONE E DEI COSTI

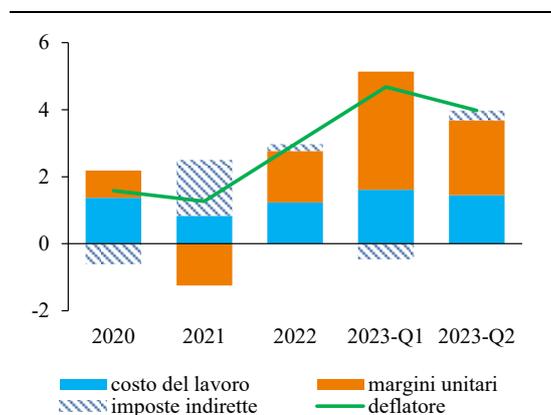


Le sigle fanno riferimento alla disaggregazione settoriale NACE-3 Digit. Sigle:

A02 - Silvicoltura e utilizzo di aree forestali	J58 - Attività editoriali
A03 - Pesca e acquicoltura	J59T60 - Attività di produzione cinematografica, di video e di programmi televisivi, di registrazioni musicali e sonore; attività di programmazione e trasmissione
C10T12 - Industrie alimentari, delle bevande e del tabacco	J61 - Telecomunicazioni
C13T15 - industrie tessili, confezione di articoli di abbigliamento e di articoli in pelle e simili	J62_63 - Programmazione, consulenza informatica e attività connesse; attività dei servizi d'informazione
C16 - Industria del legno e dei prodotti in legno e sughero, esclusi i mobili; fabbricazione di articoli in paglia e materiali da intreccio	K64 - Prestazione di servizi finanziari (ad esclusione di assicurazioni e fondi pensione)
C17 - Fabbricazione di carta e di prodotti di carta	K65 - Assicurazioni, riassicurazioni e fondi pensione, escluse le assicurazioni sociali obbligatorie
C18 - Stampa e riproduzione su supporti registrati	K66 - Attività ausiliarie dei servizi finanziari e delle attività assicurative
C20 - Fabbricazione di prodotti chimici	L - Attività immobiliari
C21 - Fabbricazione di prodotti farmaceutici di base e di preparati farmaceutici	M69_70 - Attività legali e contabilità; attività di sedi centrali; consulenza gestionale
C22 - Fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche	M71 - Attività degli studi di architettura e d'ingegneria; collaudi e analisi tecniche
C23 - Fabbricazione di altri prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi	M72 - Ricerca scientifica e sviluppo
C24 - Attività metallurgiche	M73 - Pubblicità e ricerche di mercato
C25 - Fabbricazione di prodotti in metallo, esclusi macchinari e attrezzature	M74_75 - Altre attività professionali, scientifiche e tecniche; servizi veterinari
C26 - Fabbricazione di computer e prodotti di elettronica e ottica	N77 - Attività di noleggio e leasing
C27 - Fabbricazione di apparecchiature elettriche	N78 - Attività di ricerca, selezione, fornitura di personale
C28 - Fabbricazione di macchinari e apparecchiature n.c.a.	N79 - Attività dei servizi delle agenzie di viaggio, dei tour operator e servizi di prenotazione e attività correlate
C29 - Fabbricazione di autoveicoli, rimorchi e semirimorchi	N80T82 - Servizi di investigazione e vigilanza; attività di servizi per edifici e per paesaggio; attività amministrative e di supporto per le funzioni d'ufficio e altri servizi di supporto alle imprese
C30 - Fabbricazione di altri mezzi di trasporto	P - Istruzione
C31_32 - Fabbricazione di mobili; altre industrie manifatturiere	Q86 - Attività dei servizi sanitari
C33 - Riparazione e installazione di macchine e apparecchiature	Q87_88 - Assistenza sociale
E36 - Raccolta, trattamento e fornitura di acqua	R90T92 - Attività creative, artistiche e d'intrattenimento; attività di biblioteche, archivi, musei e altre attività culturali; attività riguardanti scommesse e case da gioco
E37T39 - Gestione delle reti fognarie; attività di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti; recupero dei materiali; attività di risanamento e altri servizi di gestione dei rifiuti	R93 - Attività sportive, di intrattenimento e di divertimento
F - Costruzioni	S94 - Attività di organizzazioni associative
G45 - Commercio all'ingrosso e al dettaglio e riparazione di autoveicoli e motocicli	S95 - Riparazione di computer e di beni per uso personale e per la casa
G46 - Commercio all'ingrosso, escluso quello di autoveicoli e di motocicli	
G47 - Commercio al dettaglio, escluso quello di autoveicoli e di motocicli	
H52 - Magazzinaggio e attività di supporto ai trasporti	
H53 - Servizi postali e attività di corriere	
I - Servizi di alloggio; attività di servizi di ristorazione	

Fonte: elaborazione su dati Istat

SCOMPOSIZIONE DEL DEFLATORE DEL PIL
 VARIAZIONI PERCENTUALI RISPETTO ALL'ANNO PRECEDENTE E PUNTI PERCENTUALI



Fonte: elaborazione su dati Istat

Al riguardo, la Banca centrale europea da tempo sta sottolineando il ruolo che stanno svolgendo i profitti nell'alimentare la crescita dei prezzi, sostenendo che le imprese di alcuni settori sono state in grado di mantenere i propri margini relativamente alti, soprattutto quando le condizioni di domanda lo hanno consentito. Ruolo che, come appena mostrato, trova una evidenza empirica anche in Italia, pur se con differenze settoriali rilevanti: un incremento nelle imprese che producono e distribuiscono l'energia, nel commercio e nei trasporti, a scapito di alcuni settori manifatturieri più energy intensive, ma anche resi più fragili dai mutamenti nei mix di consumi, come alimentari, tessili e abbigliamento, mezzi di trasporto.

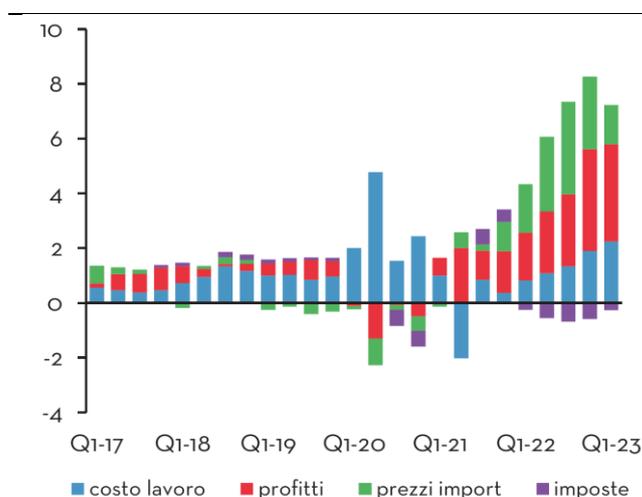
Al di là delle differenze settoriali, i dati sull'aumento dei margini presentati più sopra inducono a ritenere che, nel complesso, non siano rimasti in capo alle imprese quote importanti di costi non traslati a valle sui prezzi alla produzione dei beni manufatti. Traslazione che è proseguita anche allo stadio del consumo finale, con incrementi che incorporano tutti, o una parte molto consistente, degli aumenti a monte.

Secondo i dati disponibili a tutt'oggi, dunque, il peso dello shock inflazionistico starebbe gravando prevalentemente sui redditi da lavoro dipendente, che non hanno la possibilità di ricostituire il proprio potere d'acquisto innalzando il prezzo dei propri servizi (come possono fare i lavoratori autonomi o i percettori di altre rendite). Difatti le retribuzioni stanno ancora riflettendo in misura contenuta l'aumento dei prezzi.

Un'elaborazione condotta dal Fondo Monetario Internazionale per l'Unione monetaria europea nel suo complesso conferma questa lettura. I dati, che suddividono l'inflazione, misurata dal deflatore dei consumi, in costo del lavoro, costo delle importazioni, tasse e profitti (Grafico 8), mostrano che l'aumento dei profitti aziendali sarebbe stato responsabile di quasi la metà dell'aumento dell'inflazione in Europa negli ultimi due anni, in quanto le aziende hanno aumentato i prezzi in misura maggiore rispetto all'impennata dei costi dell'energia importata (si noti, tuttavia, che questo non significa che la redditività, intesa come mark-up, sia aumentata).

UEM: I DRIVER DELL'INFLAZIONE

(CONTRIBUTI ALLA VARIAZIONE ANNUALE DEL DEFLATORE DEI CONSUMI, PUNTI PERCENTUALI)



Nota: i profitti, il costo del lavoro e le imposte si riferiscono al contributo totale dei loro valori nominali per unità di valore aggiunto reale mentre i prezzi all'importazione si riferiscono al contributo del valore aggiunto estero. Per maggiori dettagli si veda Hansen, Toscani e Zhou (2023).

Fonte: elaborazione su dati OECD e Eurostat

L'inflazione più elevata finora ha, dunque, riflesso principalmente l'aumento dei profitti, che rappresentano il 45 per cento dell'aumento dei prezzi dall'inizio del 2022, e dei prezzi delle importazioni, che hanno rappresentato circa il 40 per cento dell'inflazione; il costo del lavoro ha inciso per il 25 per cento e le imposte hanno avuto un impatto leggermente deflazionistico. In altre parole, le imprese europee sono state finora più protette dei lavoratori dallo shock negativo dei costi. Nel primo trimestre del 2023, i profitti (corretti per l'inflazione) sono stati di circa l'1 per cento superiori al livello pre-pandemia. Nel frattempo, le retribuzioni dei dipendenti (anch'esse depurate dall'inflazione) ne sono risultate inferiori di circa il 2 per cento.

PNRR: IMPATTO DELL'INFLAZIONE E FONDO OPERE INDIFFERIBILI

Le risorse del Fondo Opere Indifferibili (FOI)

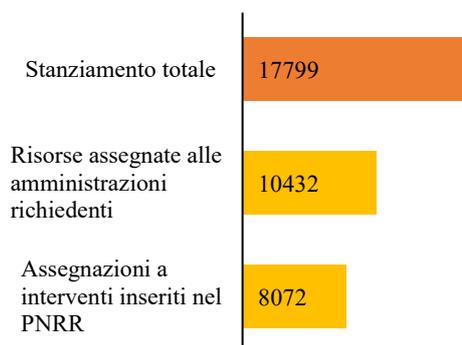
6. Il nuovo scenario di prezzi e costi si è riflesso sugli appalti pubblici e, in particolare, sulla programmazione finanziaria relativa all'implementazione dei progetti del PNRR, come elemento di rischio per l'attuazione di tali progetti.

Coerentemente, il governo è intervenuto più volte, già dal 2021, per arginare l'impatto dell'inflazione sulle procedure di affidamento dei contratti pubblici. Previsione di meccanismi compensativi, aggiornamento dei prezzari, obbligo di inserimento della clausola di revisione prezzi e, infine, integrazione delle risorse. Per tale integrazione, con riferimento alle opere pubbliche più urgenti, è stato destinato uno strumento specifico, il Fondo Opere Indifferibili (FOI), istituito nello stato di previsione del MEF dall'art. 26, comma 7, del decreto-legge n. 50/2022.

Fino ad ora, il FOI è stato finanziato per un totale di 17,8 miliardi programmati fino al 2027. Complessivamente, con decreti della Ragioneria Generale risulta assegnato il 59 per cento delle risorse (10,4 miliardi su 17,8); di queste, il 77 per cento, 8,072 miliardi, riguarda interventi inseriti nel PNRR (Grafico 9)¹¹⁶.

GRAFICO 9

FOI, STANZIAMENTO TOTALE E ASSEGNAZIONI, MILIONI DI EURO



Fonte: elaborazione su dati RGS

Più nel dettaglio, le assegnazioni ai progetti del PNRR, riportate nella tabella seguente, interessano interventi presenti in 11 delle 16 Componenti del Piano (Tavola 1). La distribuzione delle assegnazioni tra i progetti rispecchia la natura degli interventi specificamente interessati dalle risorse FOI, ovvero la realizzazione di lavori pubblici (opere e impiantistica). Oltre la metà, circa il 55 per cento del totale delle risorse complessive, è destinata a integrare le risorse della Componente Investimenti sulla rete ferroviaria, all'interno della Missione 3 "Infrastrutture per una mobilità sostenibile", destinata ai grandi investimenti affidati a Rete Ferroviaria Italiana. In particolare, si tratta di investimenti classificati nella categoria 'linee ferroviarie' (per circa l'82 per cento) e,

¹¹⁶ Per un approfondimento si veda: Audizione della Corte dei conti sulla Nota di aggiornamento al DEF 2023, Riquadro: Il Fondo Opere Indifferibili", Sezioni riunite in sede di controllo n. 29/2023.

in misura minore, alle categorie ‘stazioni e terminali’ e ‘altre strutture e infrastrutture ferroviarie’. Circa il 44 per cento delle risorse destinate agli investimenti sulla rete ferroviaria fanno capo alla misura Collegamenti ferroviari ad Alta Velocità verso il Sud per passeggeri e merci.

TAVOLA 1

CONTRIBUTO CONCESSO A VALERE SUL FOI, PER COMPONENTE E PERIODO, MILIONI DI EURO

Componente		2022	I semestre 2023	II semestre 2023	Totale
M1C3	Turismo e Cultura 4.0	8.3	1.5	16.3	26.1
M2C1	Agricoltura sostenibile ed Economia Circolare	0.0	2.6	25.2	27.8
M2C2	Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile	410.4	126.1	128.9	665.4
M2C3	Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici	14.7	91.4	37.7	143.9
M2C4	Tutela del territorio e della risorsa idrica	365.0	333.4	28.1	726.5
M3C1	Investimenti sulla rete ferroviaria	3287.1	694.0	492.6	4473.7
M4C1	Potenziamento dell’offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università	138.3	209.8	173.4	521.5
M5C2	Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore	562.1	205.4	200.2	967.6
M5C3	Interventi speciali per la coesione territoriale	4.3	15.7	12.5	32.5
M6C1	Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l’assistenza sanitaria territoriale	286.2	52.1	51.8	390.0
M6C2	Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario	62.6	23.8	10.6	97.0
<i>Totale complessivo</i>		<i>5138.9</i>	<i>1755.8</i>	<i>1177.4</i>	<i>8072.1</i>

Fonte: elaborazione su dati RGS

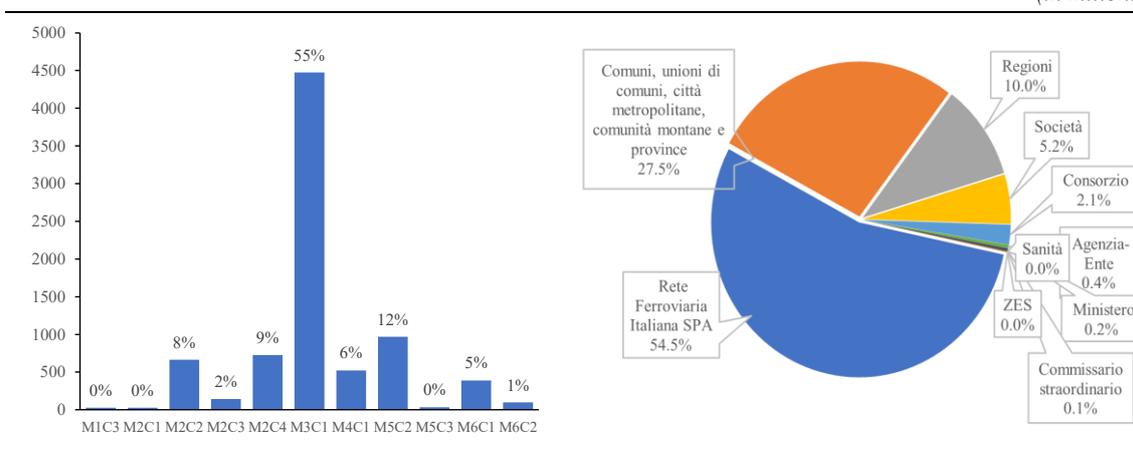
La seconda Componente maggiormente interessata dalle assegnazioni FOI è, all’interno dalla Missione 5 “Inclusione e coesione”, la Componente Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore, che impiega il 12 per cento del totale assegnato; questo è destinato in prevalenza a Progetti di rigenerazione urbana e Piani urbani integrati, coerentemente con la destinazione prima richiamata.

Rilevanti anche le assegnazioni alle Componenti Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile (rivolte in prevalenza alle due misure Sviluppo trasporto rapido di massa e Ciclovie Urbane) e Tutela del territorio e della risorsa idrica (soprattutto nella misura Investimenti in infrastrutture idriche primarie per la sicurezza dell’approvvigionamento idrico).

La ripartizione per soggetto attuatore (Grafico 10) registra come primo assegnatario Rete ferroviaria italiana S.p.A., cui è destinato quasi il 55 per cento del totale del contributo FOI assegnato. Seguono gli enti locali, con il 27,5 per cento delle risorse a Comuni, unioni di comuni, città metropolitane, comunità montane e province, mentre alle Regioni è assegnato il 10 per cento

CONTRIBUTO CONCESSO A VALERE SUL FOI, PER COMPONENTE E PER SOGGETTO ATTUATORE

(in milioni)



Fonte: elaborazione su dati RGS

La ripartizione delle risorse FOI ai progetti PNRR

7. Guardando più nel dettaglio come sono distribuite le risorse ai progetti del PNRR è stato utilizzato, come perimetro dell’analisi, l’insieme dei dati relativi ai progetti presenti sulla piattaforma ReGiS, aggiornati al 4 ottobre 2023. Si tratta di circa 220 mila CUP, cui corrisponde un finanziamento totale di 174,44 miliardi, di cui 120,35 miliardi a valere sulle risorse del PNRR. I CUP interessati dal finanziamento aggiuntivo FOI sono oltre 10 mila, cui corrispondono somme totali per 6.642 miliardi, inferiore rispetto al totale assegnato di oltre 8 miliardi, riportato nel paragrafo precedente; ciò riflette una diversa tempistica tra le assegnazioni per decreto e la relativa registrazione in ReGiS (Tavola 2).

TAVOLA 2

FINANZIAMENTO PER MISSIONE E COMPONENTE
CONFRONTO TRA TOTALE CONTRIBUTO CONCESSO FOI E PERIMETRO REGIS

(in milioni)

	(A) Contributo concesso	(B) Finanziamento FOI - REGIS
M1C3	26.1	9.3
M2C1	27.8	2.6
M2C2	665.4	536.5
M2C3	143.9	106.2
M2C4	726.5	706.3
M3C1	4473.7	3719.1
M4C1	521.5	369.1
M5C2	967.6	761.2
M5C3	32.5	20.2
M6C1	390.0	335.2
M6C2	97.0	76.7
Totale complessivo	8072.1	6642.3

Fonte: elaborazione su dati RGS e ReGiS

Le informazioni disponibili, associate ad ogni CUP, consentono di esplorare le caratteristiche del finanziamento aggiuntivo sotto varie aggregazioni.

Una prima analisi è riportata nella tavola seguente (Tavola 3), che accorpa i progetti per natura dell'intervento e tipo di finanziamento del perimetro considerato e mostra come la grande parte delle risorse sia destinata a Realizzazione di lavori pubblici: quasi il 70 per cento del finanziamento complessivo, il 63 per cento del finanziamento PNRR, sostanzialmente il 100 per cento del finanziamento attraverso il FOI, coerentemente con l'obiettivo specifico del Fondo.

TAVOLA 3

FINANZIAMENTO DEI PROGETTI, PER NATURA DELL'INTERVENTO:
CONTRIBUTO PNRR, FOI E ALTRO

(in milioni)

	Finanziamento Totale	Finanziamento PNRR	Finanziamento Stato - FOI	Altro finanziamento
Acquisto di beni	8.643	8.356	0	287
Acquisto o realizzazione di servizi	28.763	24.877	1	3.886
Concessione di contributi ad altri soggetti (diversi da unità produttive)	2.301	1.972	2	327
Concessione di incentivi ad unità produttive	15.313	7.987	0	7.326
Realizzazione di lavori pubblici (opere ed impiantistica)	117.986	75.747	6.639	35.600
Sottoscrizione iniziale o aumento di capitale sociale (compresi spin off) fondi di rischio o di garanzia	1.408	1.408	0	0
Intervento di altra natura	4	4	0	0
Totale complessivo	174.419	120.351	6.642	47.425

Fonte: elaborazione su dati RGS

In termini di settore di intervento (Tavola 4), gli interventi che sono finanziati dal FOI si concentrano in prevalenza, sempre con riferimento all'ammontare della spesa, nelle Infrastrutture di trasporto, il 66 per cento del totale, mentre alle infrastrutture sociali è destinato il 24 per cento e a quelle ambientali e risorse idriche il 10 per cento. Per questi ultimi due settori, l'incidenza relativa del finanziamento FOI è simile a quella che si calcola per il finanziamento complessivo. Non così per la spesa nelle Infrastrutture di trasporto, la cui incidenza sul totale finanziato nel perimetro è inferiore rispetto a quella che ha nella destinazione del FOI; in particolare questo settore esaurisce il 39 per cento delle risorse complessive a fronte del 66 per cento delle risorse dal FOI. Un dato che riflette il già ricordato importante peso relativo che hanno gli interventi di Rete ferroviaria italiana nella distribuzione delle risorse FOI.

FINANZIAMENTO DEI PROGETTI, PER SETTORE DELL'INTERVENTO

(in milioni)

	Finanziamento Totale		Finanziamento Stato - FOI	
Infrastrutture ambientali e risorse idriche	12.761	7%	686	10%
Infrastrutture del settore energetico	5.945	3%	1	0%
Infrastrutture di trasporto	67.473	39%	4.383	66%
Infrastrutture per l'attrezzatura di aree produttive	11	0%	0	0%
Infrastrutture per telecomunicazioni e tecnologie informatiche	9.168	5%	0	0%
Infrastrutture sociali	43.267	25%	1.562	24%
Istruzione formazione e sostegni per il mercato del lavoro	2.892	2%	6	0%
Opere impianti ed attrezzature per attività produttive e la ricerca e l'impresa sociale	4.389	3%	2	0%
Ricerca sviluppo tecnologico ed innovazione	12.366	7%	2	0%
Servizi alle imprese	2.733	2%	0	0%
Servizi per la PA e per la collettività'	13.411	8%	0	0%
Non definito	4	0%		0%
Totale complessivo	174.419		6.642	

Fonte: elaborazione su dati RGS

L'INCIDENZA DELLE RISORSE FOI RISPETTO AL FINANZIAMENTO COMPLESSIVO DEI PROGETTI

8. Come detto in precedenza, obiettivo del Fondo è fornire uno strumento di finanziamento aggiuntivo alle opere pubbliche a compensazione dell'aumento dei costi e dei prezzi. Commisurare, dunque, questa integrazione ai finanziamenti stanziati in precedenza può fornire una prima indicazione di come è stato valutato il maggiore fabbisogno finanziario delle opere. Successivamente, tale valutazione può essere messa in relazione con l'aumento dei prezzi che si è verificato.

Al netto del contributo FOI, il totale del finanziamento che era già stato reperito per i progetti del perimetro considerato è di circa 167 miliardi; commisurato a tale ammontare, l'integrazione FOI rappresenta meno del 4 per cento. Un ammontare relativamente modesto, determinato dal fatto che i CUP di progetto interessati dall'integrazione sono circa il 5 per cento del totale inserito nel perimetro complessivo.

Se, però, si considerano solo questi ultimi, ovvero i CUP di progetto cofinanziati dal FOI, il contributo totale concesso risulta pari a circa il 17 per cento del finanziamento prima dell'intervento FOI. Un'incidenza complessiva relativamente importante, che media la variabilità osservata a livello più disaggregato.

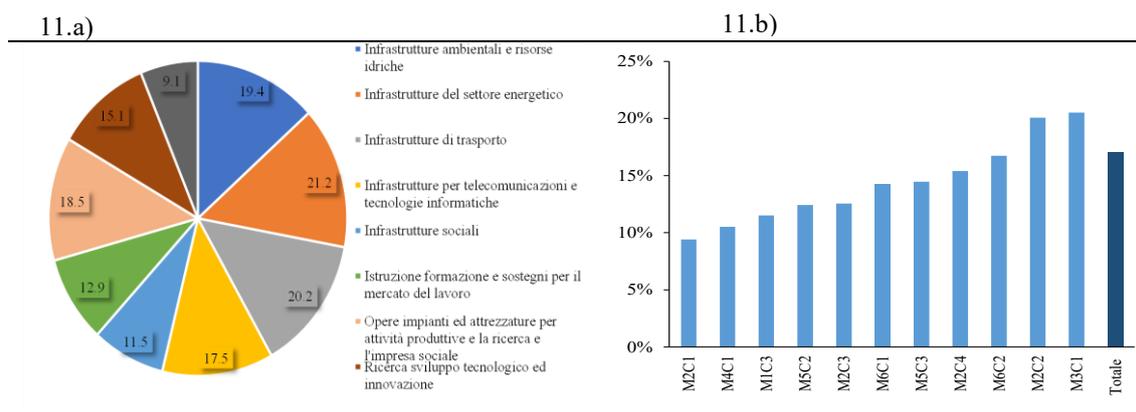
Se si indaga l'incidenza relativa, facendo ancora riferimento alla disaggregazione per i settori di intervento appena richiamati (Grafico 11-a) si nota infatti che la dispersione intorno a questa media va da un massimo di 21,2 per cento a un minimo del 9 per cento. Superano la media, coerentemente con quanto ci si potrebbe aspettare, le integrazioni agli interventi nei settori infrastrutturali: le Infrastrutture ambientali e risorse idriche ricevono risorse pari al 19,1 per cento del finanziamento precedente l'integrazione, le Infrastrutture di trasporto il 20,2 per cento e le Infrastrutture del settore energetico il 21,2 per cento, il massimo prima menzionato. Si tratta in quest'ultimo caso, però, di interventi

complessivamente poco rilevanti in termine di risorse complessive, interessando circa 1 milione di euro.

Analogamente, la disaggregazione per Componente (Grafico 11-b) mostra integrazioni FOI che vanno dal 9 per cento per la Componente M2C1, Agricoltura sostenibile ed economia circolare, al 21 per cento della Componente M3C1, Interventi sulla rete ferroviaria.

GRAFICO 11

FINANZIAMENTO FOI IN PERCENTUALE DEL TOTALE FINANZIAMENTO,
PER SETTORE DI INTERVENTO E PER COMPONENTE



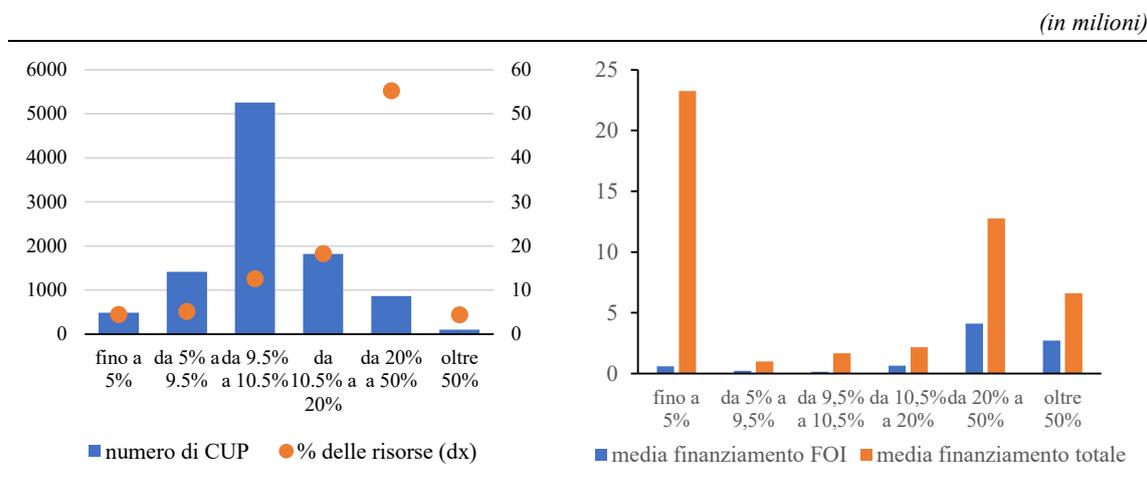
Fonte: elaborazione su dati ReGiS

La variabilità osservata aumenta se si considera l'incidenza dell'integrazione sui singoli interventi, esaminati facendo riferimento al numero di interventi interessati.

La distribuzione delle frequenze dei CUP per classe di integrazione percentuale del FOI (Grafico 12) fa emergere una grande concentrazione di interventi cui è stata assegnata una somma compresa tra il 9,5 e il 10,5 per cento del finanziamento attribuito prima dell'integrazione, intervallo in cui ricadono oltre la metà dei CUP interessati. Una numerosità che, però, non rispecchia la concentrazione delle risorse. In questi termini, infatti, oltre la metà delle risorse FOI è stata assegnata a CUP il cui finanziamento FOI ricade nell'intervallo tra il 20 e il 50 per cento del finanziamento precedente.

Anche in questo caso, il peso maggiore viene dai grandi interventi ferroviari. Tale distribuzione rispecchia anche la diversa spesa media associata ai progetti, che risulta sensibilmente più alta per le classi di integrazione superiori al 20 per cento; in particolare, quasi 13 milioni di euro per gli interventi che hanno ricevuto tra il 20 e il 30 per cento di integrazione, a fronte di 1,7 milioni per la classe con la maggiore numerosità di CUP, che ha ricevuto tra il 9,5 e il 10,5 per cento di integrazione. Fa eccezione la classe fino al 5 per cento, che presenta un finanziamento totale medio intorno ai 23 milioni di euro. In questo caso, il risultato è determinato dal fatto che in questa classe sono ricaduti tre importanti interventi sulle linee ferroviarie (tra cui l'alta velocità al Brennero e la Palermo-Catania), che rappresentano il 63 per cento della spesa dei CUP inseriti in quella classe e che mediamente sono state rifinanziati solo per circa il 2 per cento.

DISTRIBUZIONE DEL CONTRIBUTO FOI
 FREQUENZA PER QUOTA % DELLE RISORSE FOI SUL FINANZIAMENTO AL NETTO FOI
 E MEDIA DI SPESA PER INTERVENTO



Fonte: elaborazione su dati ReGiS

Infine, guardando alla distribuzione della localizzazione geografica tra Regioni, illustrata nelle figure seguenti (Grafico 13), si evince una maggiore concentrazione delle risorse FOI rispetto a quella relativa al finanziamento totale.

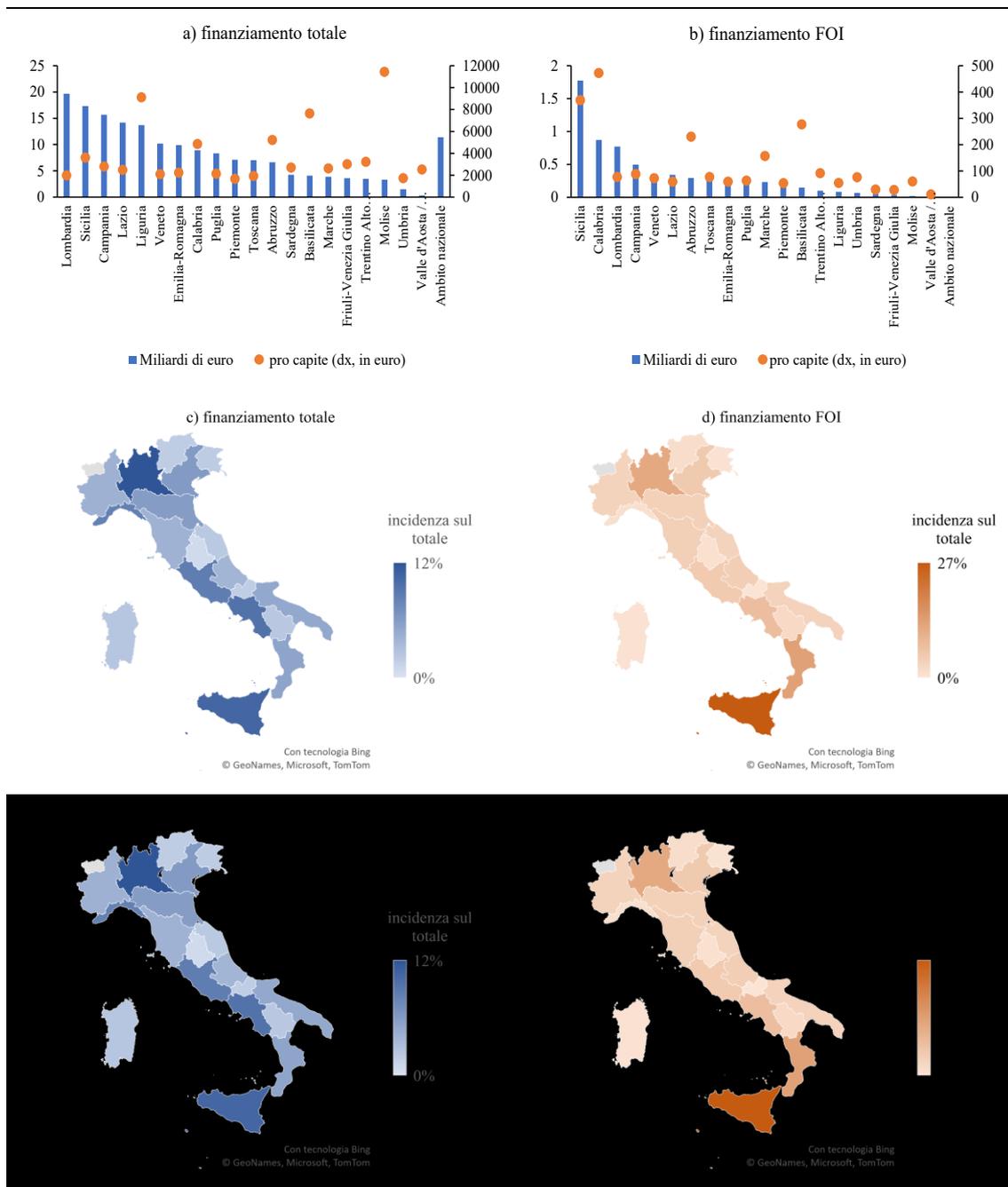
Considerando il finanziamento totale dei progetti PNRR del perimetro considerato, infatti, circa il 30 per cento della spesa è localizzata nelle tre Regioni Lombardia, Sicilia e Campania, mentre per il finanziamento FOI i progetti localizzati nella sola Sicilia ne esauriscono quasi il 27 per cento.

Una distribuzione che, se vista in termini di popolazione, risulta leggermente diversa. Nel caso del finanziamento totale, il livello pro-capite è infatti relativamente meno importante per le Regioni maggiormente interessate dall'ammontare delle risorse complessive, mentre i livelli più alti si registrano per Molise, Liguria e Basilicata. Con riferimento al solo finanziamento FOI, invece, c'è una maggiore rispondenza tra valori assoluti e valori pro-capite, che risultano più significativi per Sicilia e Calabria.

Nel complesso, se la distribuzione percentuale del finanziamento totale tra Regioni registra un massimo di attribuzione del 12 per cento nelle Regioni più interessate dai progetti, come Lombardia e Sicilia, il finanziamento FOI arriva ad un massimo di circa il 27 per cento per i progetti localizzati in Sicilia.

FINANZIAMENTO DEI PROGETTI PER REGIONE: TOTALE E PRO-CAPITE

MILIARDI DI EURO E EURO



Fonte: elaborazione su dati ReGIS

L'IMPATTO DELL'INFLAZIONE SUL PNRR: UNA VALUTAZIONE QUANTITATIVA DELL'AUMENTO DEI PREZZI

La metodologia

9. Obiettivo dell'analisi presentata in questa sezione è quantificare l'impatto che l'inflazione ha avuto sul PNRR, vale a dire identificare l'aumento di prezzo registrato fino ad ora rispetto al momento in cui è stato approvato il Piano. Dato il grande ventaglio di progetti inseriti nel PNRR, l'individuazione di tale aumento di prezzo richiede un'analisi dettagliata che consenta di associare agli interventi di spesa programmati un indicatore coerente con essi, e giungere così a un indicatore di inflazione specifico per il PNRR.

Come argomentato in precedenza, l'inflazione osservata evidenzia andamenti anche molto asimmetrici tra settori e, dunque, per valutare come essa potrebbe essersi riflessa sul costo degli interventi è necessario che alle diverse tipologie di spesa incluse nel piano sia associato uno specifico indice di prezzo¹¹⁷.

La valutazione qui presentata è stata condotta utilizzando i seguenti indici: prezzi mensili dei prezzi alla produzione dell'industria praticati sul mercato interno (classificazione NACE a 3 digit, Istat); prezzi trimestrali alla produzione dei servizi (Istat); prezzi mensili alla produzione delle costruzioni (Istat); costi mensili di costruzioni (Istat); deflatori trimestrali di contabilità nazionale (Istat); un indice di aumento dei costi specifico per le opere ferroviarie elaborato da Prometeia.

La base dati da cui sono state tratte le informazioni sui progetti del PNRR è la stessa utilizzata per le analisi presentate nella sezione precedente, che includono i progetti presenti in ReGiS al 4 ottobre 2023. L'associazione degli indici di prezzo è stata effettuata prendendo inizialmente come base l'aggregazione dei CUP per sottosettore; successivamente, si è proceduto integrando la valutazione con una analisi più dettagliata a livello di descrizione dell'intervento e sintesi del progetto, prendendo sempre come riferimento le categorie presenti nel sistema ReGiS.

Una volta identificato il prezzo di riferimento, al progetto è stato associato l'aumento che tale prezzo ha registrato tra il primo semestre del 2021 e il primo semestre del 2023. La variazione imputata, dunque, include anche il rientro parziale per alcuni indici di prezzo alla produzione rispetto ai picchi registrati nel 2022. Tale scelta è motivata dall'evidenza che la spesa effettivamente realizzata a fine 2022 si attesterebbe a circa il 13 per cento del totale per i progetti del PNRR; utilizzare come riferimento di aumento quanto registrato fino a metà 2023 risulta dunque un'approssimazione prudente. In altre parole, poiché la maggior parte dei progetti deve ancora essere implementata, non si sono considerati come rilevanti gli aumenti massimi di prezzo registrati nel 2022.

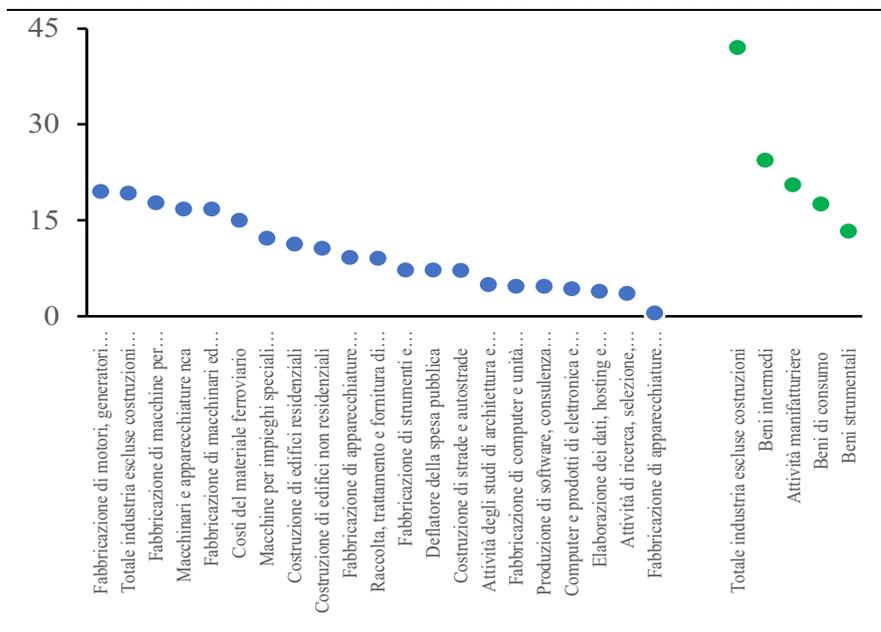
Il grafico seguente (Grafico 14) riporta la distribuzione degli aumenti degli indicatori individuati come rilevanti per il PNRR a confronto con alcuni indici aggregati dei prezzi alla produzione. Come si può notare, gli aumenti si attestano tra circa il 20 per

¹¹⁷ Nonostante l'analisi sia stata effettuata a livello di singolo CUP, l'associazione di un unico indicatore resta un'approssimazione. Un singolo indice di prezzo potrebbe infatti non essere sufficiente a cogliere la complessità del progetto, che potrebbe includere prodotti e servizi compositi e per i quali, in aggiunta, non sempre si può trovare esatta rispondenza settoriale o merceologica con gli indici di prezzo disponibili. Tuttavia, si tratta di un'approssimazione che fornisce indicazioni utili per un primo stadio dell'analisi.

cento e l'1 per cento, risultando generalmente inferiori a quelli registrati per gli indici aggregati.

GRAFICO 14

AUMENTO DI PREZZO RILEVATO TRA IL PRIMO SEMESTRE DEL 2021 E IL PRIMO SEMESTRE DEL 2023
CONFRONTO TRA GLI INDICI RILEVANTI PER IL PNRR E ALCUNI INDICI AGGREGATI



Fonte: elaborazione su dati Istat

L'analisi è stata svolta in primo luogo per l'universo dei progetti PNRR e, in seconda battuta, per il sottoinsieme di progetti cui è stato assegnato un contributo FOI. In questo modo, i risultati dell'analisi potranno essere messi a confronto con le risorse aggiuntive attribuite dal FOI per una valutazione preliminare di coerenza rispetto al nuovo quadro dei prezzi.

Per semplicità espositiva, per la descrizione dei risultati si è scelto di fare riferimento, in prevalenza, alle aggregazioni per settore. Tutte le aggregazioni tengono conto del peso che hanno i singoli interventi in termini di valore della spesa sul totale relativo dell'insieme considerato.

L'aumento di prezzo stimato per gli interventi

10. Con riferimento al totale dei progetti, il risultato dell'analisi evidenzia un aumento dei prezzi di riferimento, ponderato per la spesa, pari al 10,7 per cento.

Se disaggregati per settore di intervento (Tavola 5), gli aumenti medi degli indicatori rilevanti vanno dal 4,5 per cento al 16,6 per cento, come evidenziato nella tavola seguente, dove è riportata anche la ponderazione per la spesa imputata a ciascun settore, che consente di calcolare il contributo che ciascuno di essi fornisce all'aumento complessivo. Da questi si evince che il contributo maggiore viene dall'aumento dei prezzi che interessano le Infrastrutture di trasporto, che spiegherebbe quasi la metà dell'aumento complessivo (5,3 punti percentuali); un contributo che riflette il peso importante rappresentato dalla spesa effettuata in questo comparto, il 39 per cento del totale, a fronte di un aumento medio del prezzo relativamente basso. Rilevante anche il contributo dagli

aumenti che interessano gli interventi nel settore delle Infrastrutture sociali, pari a 2,7 punti percentuali, in cui rientrano molte opere di ristrutturazione; anche in questo caso sul contributo relativo domina la dimensione della spesa, che rappresenta il 25 per cento del totale del perimetro analizzato.

TAVOLA 5

MEDIA DI AUMENTO DEI PREZZI DI RIFERIMENTO E CONTRIBUTO PONDERATO
TOTALE INTERVENTI PER SETTORE

	Media dell'aumento di prezzo (%)	Contributo ponderato per la spesa (pp)
Infrastrutture ambientali e risorse idriche	10.5	0.7
Infrastrutture del settore energetico	16.0	0.4
Infrastrutture di trasporto	7.5	5.3
Infrastrutture per l'attrezzatura di aree produttive	10.6	0.0
Infrastrutture per telecomunicazioni e tecnologie informatiche	4.5	0.1
Infrastrutture sociali	10.6	2.7
Istruzione formazione e sostegni per il mercato del lavoro	5.0	0.1
Opere impianti ed attrezzature per attività produttive e la ricerca e l'impresa sociale	16.6	0.4
Ricerca sviluppo tecnologico ed innovazione	4.9	0.4
Servizi alle imprese	5.3	0.1
Servizi per la PA e per la collettività	4.5	0.6
<i>Aumento totale ponderato</i>		<i>10.7</i>

Fonte:

Anche l'aggregazione per Componente (Tavola 6), coerentemente, dà conto dell'importante contributo dell'aumento dei prezzi alla produzione relativi alle Infrastrutture di trasporto sul complesso dell'aumento stimato. In particolare, la componente Investimenti sulla rete ferroviaria, cui è associato un aumento di costo del 15 per cento, contribuisce per 4,9 punti percentuali all'aumento totale del 10,7 per cento. Seguono, con un contributo vicino a 1 punto percentuale, le cinque componenti Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile, Tutela del territorio e della risorsa idrica, Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università, Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore; si tratta in questo caso di misure che interessano in misura relativamente grande interventi in campo edilizio.

TAVOLA 6

MEDIA DI AUMENTO DEI PREZZI DI RIFERIMENTO E CONTRIBUTO PONDERATO
TOTALE INTERVENTI PER COMPONENTE

		Media dell'aumento di prezzo (%)	Contributo ponderato per la spesa (pp)
M1C1	Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA	4.2	0.3
M1C2	Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo	4.8	0.3
M1C3	Turismo e Cultura 4.0	12.3	0.5
M2C1	Agricoltura sostenibile ed Economia Circolare	18.7	0.2
M2C2	Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile	9.2	0.9
M2C3	Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici	10.6	0.1
M2C4	Tutela del territorio e della risorsa idrica	9.9	0.9
M3C1	Investimenti sulla rete ferroviaria	15.0	4.5
M3C2	Intermodalità e logistica integrata	9.4	0.0
M4C1	Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università	9.6	0.9

		Media dell'aumento di prezzo (%)	Contributo ponderato per la spesa (pp)
M4C2	Dalla ricerca all'impresa	5.2	0.2
M5C1	Politiche per il lavoro	11.3	0.1
M5C2	Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore	10.5	0.9
M5C3	Interventi speciali per la coesione territoriale	9.8	0.1
M6C1	Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale	10.5	0.4
M6C2	Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario	9.4	0.4
<i>Aumento totale ponderato</i>		<i>10.7</i>	

La stessa analisi condotta per i soli progetti che hanno ricevuto un'integrazione di finanziamento attraverso il FOI evidenzia risultati in parte diversi.

In generale, l'aumento complessivo ponderato dei prezzi si attesta al 12,6 per cento per tali progetti, quindi superiore al totale calcolato per tutto il perimetro, un risultato che segnalerebbe come il contributo del FOI sia andato a compensare il fabbisogno di progetti che hanno sopportato aumenti di prezzo superiori alla media. Per i soli progetti che non hanno ricevuto il contributo FOI, specularmente, l'aumento risulta inferiore, e pari al 10,2 per cento.

La disaggregazione dei contributi per settore (Tavola 7) mostra in modo ancora più netto, rispetto a quanto evidente per il totale dei progetti in ReGiS, la predominanza del settore delle Infrastrutture di trasporto, i cui aumenti spiegano 8 punti percentuali, oltre il 63 per cento dell'aumento complessivo che si può associare all'aumento di prezzo. Analogamente, il peso già alto per le Infrastrutture sociali aumenta se si considera solo il perimetro FOI, risultando in un contributo di 3,7 punti percentuali all'aumento complessivo.

TAVOLA 7

MEDIA DI AUMENTO DEI PREZZI DI RIFERIMENTO E CONTRIBUTO PONDERATO
TOTALE INTERVENTI PER SETTORE – PERIMETRO FOI

	Media dell'aumento di prezzo (%)	Contributo ponderato per la spesa (pp)
INFRASTRUTTURE AMBIENTALI E RISORSE IDRICHE	10.4	0.9
INFRASTRUTTURE DEL SETTORE ENERGETICO	12.7	0.0
INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO	7.7	8.0
INFRASTRUTTURE PER TELECOMUNICAZIONI E TECNOLOGIE INFORMATICHE	0.6	0.0
INFRASTRUTTURE SOCIALI	10.7	3.7
ISTRUZIONE FORMAZIONE E SOSTEGNI PER IL MERCATO DEL LAVORO	4.7	0.0
OPERE IMPIANTI ED ATTREZZATURE PER ATTIVITA' PRODUTTIVE E LA RICERCA E L'IMPRESA SOCIALE	11.9	0.0
RICERCA SVILUPPO TECNOLOGICO ED INNOVAZIONE	4.3	0.0
SERVIZI PER LA P.A. E PER LA COLLETTIVITA'	10.3	0.0
Totale complessivo		12.6

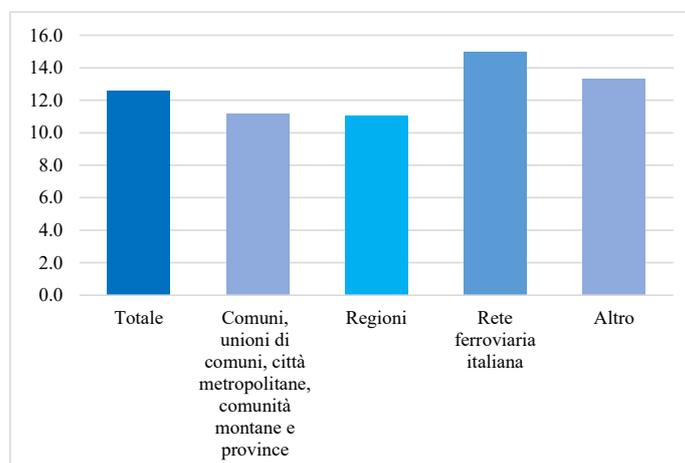
Fonte: elaborazione su dati ReGiS

Una certa variabilità si osserva se consideriamo gli aumenti di prezzo relativi al Soggetto attuatore degli interventi, che mostra come gli interventi effettuati da Rete ferroviaria italiana siano quelli maggiormente interessati dall'aumento, decisamente

sopra la media, mentre sono inferiori alla media quelli in capo agli Enti locali e alle Regioni.

GRAFICO 15

MEDIA PONDERATA DI AUMENTO DEI PREZZI DI RIFERIMENTO
TOTALE INTERVENTI PER SOGGETTO ATTUATORE – PERIMETRO FOI



Fonte: elaborazione su dati ReGiS

La coerenza tra gli aumenti di prezzo e le maggiori risorse assegnate dal FOI

La valutazione puntuale della coerenza tra le risorse assegnate ai progetti dal FOI e le necessità relative che si sono evidenziate con il nuovo contesto di costi/prezzi richiederebbe un'analisi approfondita per progetto, posto che, probabilmente, oltre alla complessità intrinseca del piano, l'aggiornamento dei fabbisogni finanziari potrebbe essere stato dettato anche da fattori diversi, che possono includere nuove informazioni che hanno portato a una più approfondita valutazione del costo dei progetti rispetto a quanto inserito inizialmente.

Tuttavia, mettere a confronto quanto emerso dall'analisi condotta sui prezzi con il contributo portato dal FOI può fornire qualche indicazione preliminare, se pure da prendere con cautela, interpretando gli scostamenti che si osservano come direzione e non come valore assoluto. Si tratta di una lettura che, in generale, può permettere di evidenziare le eventuali incoerenze e orientare in questo modo una più approfondita analisi di monitoraggio.

I dati di sintesi già presentati evidenziano che l'integrazione del FOI per i progetti, pari al 17 per cento circa, supera l'aumento di prezzo ponderato risultato dalla stima, pari 12,6 per cento, indicando in questo caso una corrispondenza tra necessità e finanziamento.

Nella disaggregazione per settore di intervento, tuttavia, emergono delle differenze. Nel confronto, sono calcolati gli aumenti di prezzo ponderati per la spesa relativa al settore di intervento (Tavola 8). In generale, tutti gli aumenti di prezzo ponderati risultano inferiori all'incidenza dell'integrazione FOI (fa eccezione il settore Servizi per la PA e per la collettività che evidenzia una differenza negativa ma molto piccola, dunque trascurabile). Differenze relativamente alte si evidenziano per le tre categorie: Infrastrutture del settore energetico, Infrastrutture per telecomunicazioni e tecnologie

informatiche e nel campo della Ricerca sviluppo tecnologico ed innovazione, tutti settori dove il contributo FOI risulta di oltre 10 punti percentuali superiore a quanto emerso dall'aumento del prezzo. Si tratta, però, di ambiti in cui ricadono pochissimi progetti, con stanziamenti molto contenuti, e dunque non rilevanti per l'analisi. Una maggiore numerosità si ha invece, nel settore delle Infrastrutture ambientali e risorse idriche, che segnala anch'esso un contributo FOI superiore all'aumento di prezzo stimato di circa 10 punti percentuali.

TAVOLA 8

MEDIA DI AUMENTO DEI PREZZI DI RIFERIMENTO PONDERATI PER LA SPESA E INCIDENZA ASSEGNAZIONE FOI SUL TOTALE DEL FINANZIAMENTO PRECEDENTE– INTERVENTI PER SETTORE – PERIMETRO FOI

	Aumento di prezzo ponderato (%)	Incidenza risorse FOI (%)
Infrastrutture ambientali e risorse idriche	9.6	19.4
Infrastrutture del settore energetico	10.5	21.2
Infrastrutture di trasporto	14.2	20.2
Infrastrutture per telecomunicazioni e tecnologie informatiche	0.6	17.5
Infrastrutture sociali	10.7	11.5
Istruzione formazione e sostegni per il mercato del lavoro	10.6	12.9
Opere impianti ed attrezzature per attività produttive e la ricerca e l'impresa sociale	13.1	18.5
Ricerca sviluppo tecnologico ed innovazione	4.3	15.1
Servizi per la PA e per la collettività	9.6	9.1
<i>Totale complessivo - aumento ponderato</i>	<i>12.6</i>	<i>17.1</i>

PROSPETTIVE E CONCLUSIONI

I prossimi mesi saranno cruciali per capire se effettivamente si potrà considerare domata l'inflazione o se invece il percorso sarà ancora lungo. Effetti base favorevoli in settembre e in ottobre, soprattutto in Italia, favoriscono una discesa sia dell'inflazione energetica sia di quella *core*. Ma al di là di questi effetti aritmetici, sarà importante capire se il ritmo di crescita mese su mese delle diverse componenti si starà effettivamente avviando a tornare compatibile con l'obiettivo del 2 per cento.

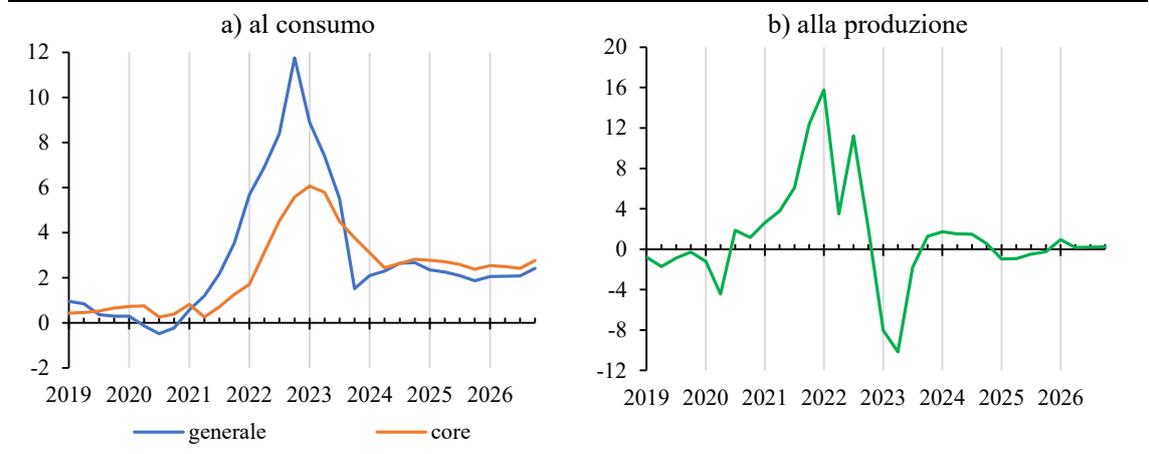
Le tensioni sui mercati del petrolio, da un lato, e sul fronte della guerra in Ucraina e in Israele, dall'altro, rappresentano fattori di rischio. Così come la corsa dei salari che certamente non è terminata. L'impulso calmieratore della flessione dei prezzi energetici e l'indebolimento della domanda sono cruciali perché effettivamente l'inflazione possa scendere rapidamente, favorita anche dagli effetti base.

Nello scenario di base, nel quale i rischi ricordati non si materializzano, si può prevedere un'inflazione al 2 per cento verso la fine del 2024 (Grafico 16), attestandosi in media d'anno al 2,6 per cento. Il rallentamento sarà guidato dalla componente energetica, poiché quella al netto di energia e alimentari scenderebbe più lentamente, fermandosi al 2,8 per cento nella media del 2024. Sono previsioni in linea con quelle indicate nella Nota di aggiornamento al DEF 2023, dove l'inflazione si attesta al 2,5 per cento nella media del 2024.

GRAFICO 16

INFLAZIONE IN PROSPETTIVA

(VARIAZIONI PERCENTUALI SUL TRIMESTRE CORRISPONDENTE)



Fonte: previsioni su dati Istat

Nel 2025 e 2026, quando dovrebbe attuarsi la gran parte dei progetti del PNRR, saremo, dunque, fuori dalla tempesta, in uno scenario di maggiore stabilità; ma nell'anno in corso e nel prossimo, in concomitanza con la forte accelerazione nell'implementazione programmata, il tema del recupero dei maggiori costi resta dominante.

Finora, si può stimare che l'aumento degli indici dei prezzi alla produzione che rilevano per gli interventi del PNRR abbia avuto un impatto del 10,7 per cento sul totale dei progetti inseriti nella piattaforma ReGiS.

Parte di questo impatto è compensato dal rifinanziamento previsto nel Fondo Opere Indifferibili, che ha già incrementato di circa il 17 per cento i finanziamenti previsti in precedenza per i progetti inclusi dal rifinanziamento. Si tratta di contributi che hanno sostenuto interventi interessati, mediamente, da un aumento dei prezzi relativamente maggiore rispetto a quanto stimato per il totale del perimetro considerato, a segnalare una coerenza tra intervento e necessità, condizione confermata da una ricognizione effettuata sulle gare di appalto, e riportata nell'Appendice A, che mostra come tale finanziamento aggiuntivo abbia raggiunto gare caratterizzate da maggiore problematicità.

Tuttavia, i rifinanziamenti concessi finora sono indirizzati a una quota minoritaria del piano complessivo. Una parte delle risorse già stanziata nel FOI non è ancora stata assegnata, circa il 40 per cento e, quindi, la copertura a valere su questo fondo si allargherà ad altri interventi. Dato l'ammontare complessivo degli stanziamenti e la destinazione specifica alle opere pubbliche, tale copertura non sarà però sufficiente e ulteriori finanziamenti andranno reperiti per compensare il nuovo scenario. Per rispecchiare la variabilità con cui l'aumento dei costi ha impattato sulle diverse tipologie di spesa, questa compensazione necessita di valutazioni mirate. In particolare, perché l'aumento dei prezzi che si è verificato non ha incorporato solo l'aumento dei costi degli input produttivi, ma anche un aumento dei profitti; un'evidenza che emerge dai dati a livello aggregato e, soprattutto, che mostra intensità molto diverse tra i settori.

APPENDICE A - ANALISI DELLE GARE D'APPALTO ASSEGNATARIE DEI FINANZIAMENTI FOI

Il significativo aumento dei prezzi dei materiali da costruzione negli appalti pubblici e il conseguente rischio da ciò apportato all'avvio di nuove gare legate al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), hanno spinto il governo a introdurre con il cosiddetto *Decreto Aiuti* (decreto-legge 17 maggio 2022 n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2022, n. 91) un meccanismo di adeguamento per gli importi delle basi d'asta. Tale meccanismo consta nell'istituzione, normata dall'articolo 26, comma 7, del predetto d.l. n. 50/2022, di un Fondo per l'avvio delle opere indifferibili (FOI), avente il fine di velocizzare le procedure di affidamento previsto dai cronoprogrammi dei singoli interventi. Per i progetti del PNRR sono stati garantiti alle stazioni appaltanti fondi aggiuntivi per 8 miliardi.

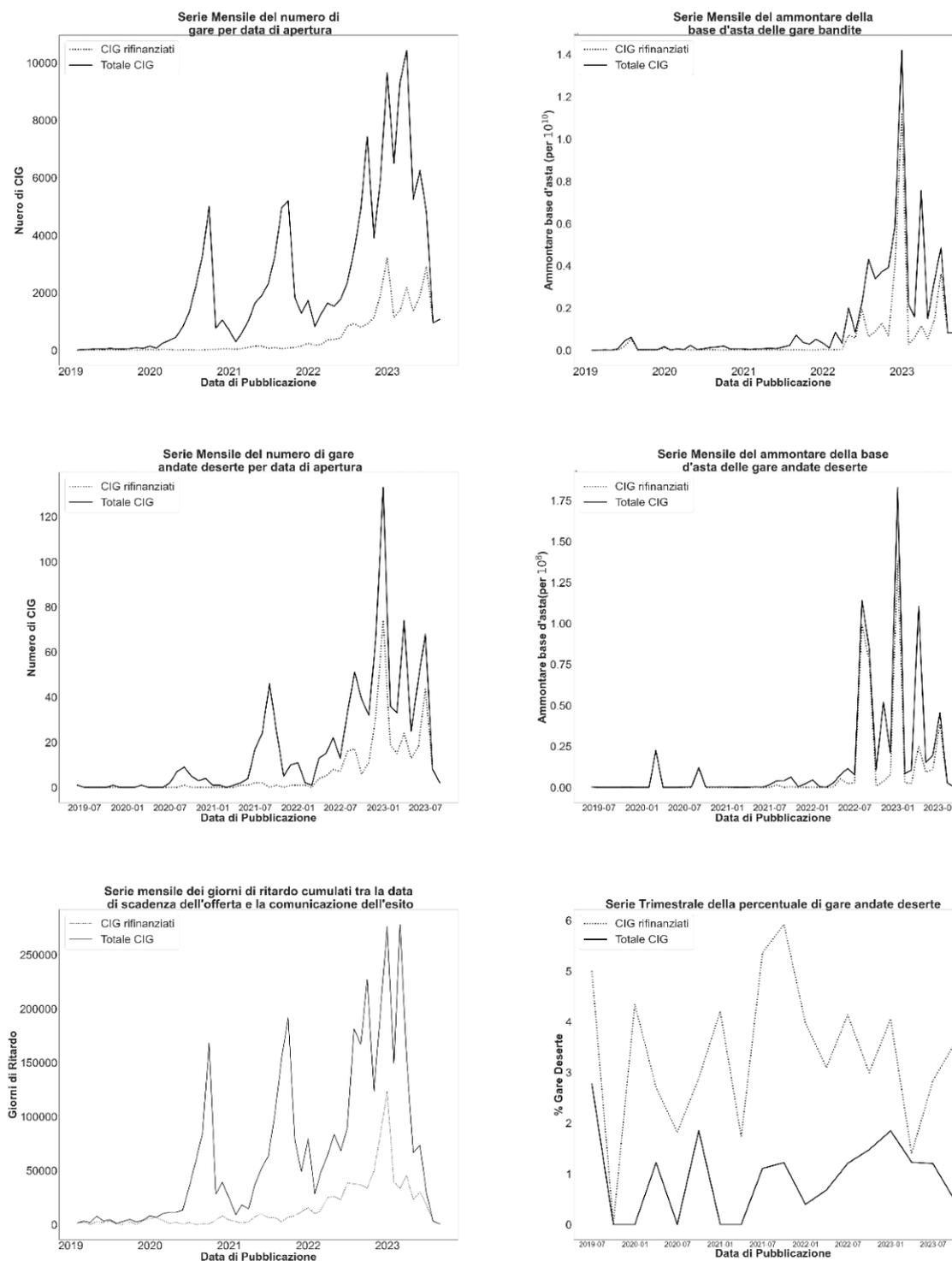
La lista di tali interventi è allegata ai vari decreti che hanno normato l'allocazione di risorse aggiuntive e contiene, fra le altre, informazioni riguardanti il Codice Unico di Progetto (CUP). Tale codice, introdotto dalla legge n. 144 del 1999 come parte integrante del sistema Monitoraggio degli Investimenti Pubblici (MIP), è associato in maniera univoca ad ogni progetto d'investimento pubblico, permettendone così il tracciamento nelle banche dati dei vari sistemi informativi gestiti dalle pubbliche amministrazioni. Quest'ultima caratteristica è stata utilizzata in questo lavoro per collegare a ogni CUP associato agli interventi rifinanziati dal FOI i corrispondenti Codici Identificati di Gara (CIG), ossia le stringhe alfanumeriche che vanno a identificare le gare d'appalto collegate al singolo progetto di investimento.

Lo studio svolto si è dunque posto l'obiettivo di comparare il più generale gruppo dei progetti legati ai fondi del PNRR con un suo sottoinsieme composto dalle gare collegate agli interventi rifinanziati dal FOI. A tale scopo sono state utilizzate e rielaborate le banche dati *open data* messe a disposizione dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) e dalla piattaforma ReGiS gestita dalla Ragioneria di stato, contenenti rispettivamente l'intero corredo informatico riguardante le gare d'appalto, ivi comprese quelle legate al PNRR, e i dati relativi agli interventi co-finanziati dal PNRR stesso¹¹⁸.

I risultati dell'analisi sono riportati nei Grafici A1, A2 e A3. Tutte le serie storiche sono state costruite utilizzando come data di riferimento quella di pubblicazione della singola gara d'appalto.

¹¹⁸ Gli *opendata* utilizzati sono consultabili sul portale Italiadomani e sul catalogo ANAC.

INDICATORI A CONFRONTO TRA CIG ASSOCIATI AL PNRR, TOTALE DATABASE, E CIG INTERESSATI DA RIFINANZIAMENTO A VALERE SUL FOI



Fonte: elaborazione su dati ANAC e ReGiS

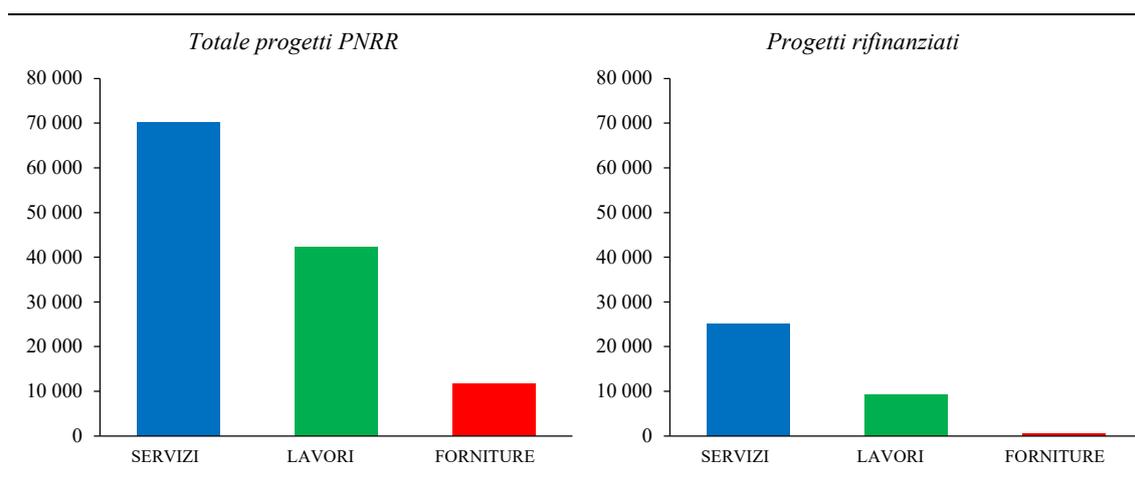
Nel Grafico A1 vengono messe a confronto le serie storiche di un set di variabili appartenenti ai due insiemi analizzati, restringendo l'analisi ai soli CIG pubblicati a partire dal 2019. Più nello specifico, le grandezze prese in considerazione sono il numero di CIG, ossia di gare d'appalto, aperte ogni mese, il relativo importo della base d'asta, il numero di aste andate deserte ed il corrispondente ammontare, il rapporto tra il numero di gare andate deserte e il totale delle gare aperte, la differenza in termini di giorni tra la data di scadenza dell'offerta inclusa nel bando e la data di comunicazione dell'esito della gara.

I primi due grafici mostrano per entrambi i gruppi analizzati un trend complessivamente ascendente pur in presenza di valori assoluti differenti, e tale incremento riguarda sia il numero di gare aperte che il corrispettivo ammontare di base d'asta, con un forte picco riscontrabile a partire dalla seconda metà del 2022.

Inoltre, il Grafico A2 segnala una composizione delle tipologie di contratti messi a gara simile tra i due insiemi analizzati, composizione che vede la categoria dei servizi prevalere in termini assoluti sia per la totalità dei CIG legati ai progetti PNRR che per il sotto campione composto dai soli interventi PNRR rifinanziati dal fondo FOI.

GRAFICO A2

NUMERO DI GARE PER TIPO DI OGGETTO PRINCIPALE DEL CONTRATTO



Fonte: elaborazione su dati ANAC e ReGiS

Diversamente, restringendo l'analisi alle sole gare andate deserte, è possibile notare per entrambi i gruppi un aumento nel corso del tempo sia del numero di gare avente tale esito che del relativo ammontare. Tuttavia, tale aumento generalizzato si accompagna a una convergenza in termini assoluti dei valori di queste variabili per entrambi gli insiemi presi in considerazione. A ciò si aggiunge una maggior incidenza percentuale delle gare andate deserte all'interno del gruppo di gare collegate a progetti rifinanziati dal FOI, dato che si mantiene per di più costante nel corso dell'arco temporale considerato.

Tali osservazioni sembrano dunque indicare consapevolezza da parte del decisore pubblico nell'allocazione delle risorse aggiuntive confluite nel FOI, dal momento che queste risorse sono affluite ad un gruppo di interventi effettivamente caratterizzati da una

tabella di marcia mediamente più problematica rispetto al totale dei progetti finanziati da fondi legati al PNRR.

Infine, il cospicuo e comune aumento del numero di giorni di ritardo a partire da fine 2022 può essere interpretato come un segnale di complessiva difficoltà per la macchina pubblica di spendere un ammontare ingente di fondi, difficoltà ulteriormente aggravata dal concomitante aumento dei costi dei materiali da costruzione che rischiano di rendere un numero crescente di gare non appetibili per le imprese che vogliono parteciparvi.

PNRR E COMPETENZE DIGITALI NELLA PA

SINTESI E CONCLUSIONI

11. Il ruolo della Pubblica amministrazione per agevolare il processo di transizione digitale è cruciale; non solo perché fornisce servizi digitali a imprese e famiglie, migliorandone l'accessibilità, ma anche perché può contribuire a diffondere buone pratiche e a stimolare processi di acquisizione di competenze. La sfida non è però semplice, e un punto centrale è dato dal rafforzamento delle competenze all'interno della PA. La Pubblica amministrazione si ritrova difatti nella necessità di acquisire al proprio interno skills di cui non è ancora in molti casi in possesso, tanto riguardo alle competenze diffuse, ovvero condivise da tutto il personale, quanto a quelle di carattere più specialistico.

La PA italiana risulta in grave ritardo, nei confronti con gli altri Paesi europei, circa la dotazione di personale specializzato in ambito digitale nei propri organici: per portare il peso nell'occupazione della PA delle figure qualificate come "*scientists and engineers*" agli standard medi europei occorrerebbe aumentarne il numero di ben 65mila occupati. D'altra parte, nel 2022 gli occupati laureati in ambito STEM, ovvero con lauree nel gruppo scientifico e tecnico, erano poco meno di 37mila persone.

12. Il PNRR non rappresenta una rottura, rispetto alle strategie di digitalizzazione degli ultimi anni, ma un'accelerazione dei processi. Questo comporta che, anche nella sua versione rivista, ne discenderanno impatti importanti dal punto di vista dei fabbisogni occupazionali espressi dalle amministrazioni. Secondo le ultime previsioni di Excelsior, nel periodo 2023-2027 l'occupazione pubblica potrebbe registrare un'espansione (al netto della componente di sostituzione) di oltre 28mila persone nel comparto servizi generali e assistenza sociale obbligatoria, in buona misura riconducibile alle assunzioni per l'attuazione del PNRR. Si può stimare che la domanda espansiva da parte della PA di figure scientifiche e tecniche sia di quasi 20mila professionisti nel periodo 2023-2027.

A questi fabbisogni va aggiunta la domanda di occupati STEM da parte degli altri settori per effetto anche del volano costituito dal PNRR. Secondo le stime Excelsior riportate dal CNEL, il solo settore dell'informatica e delle telecomunicazioni potrebbe esprimere un fabbisogno di oltre 111mila occupati nel periodo 2022-26, di cui il 56 per cento per la parte espansiva. Si tratta di un fabbisogno consistente che drena dal mercato del lavoro occupati altrimenti candidabili a posizioni nell'ambito del settore pubblico.

13. Già nel corso dell'ultimo biennio l'attività concorsuale ha evidenziato una difficoltà persistente a coprire il fabbisogno di profili professionali tecnici o particolarmente specializzati. L'offerta di lavoro è ritenuta insufficiente a ricoprire i fabbisogni delle amministrazioni per quanto riguarda i profili più tecnici (come "Statistico/Informatico" o "Ingegnere/Architetto").

D'altra parte, i dati sull'offerta di lavoro evidenziano i forti limiti in prospettiva dettati dalla dinamica demografica. Per quanto la capacità di attrazione dei corsi in ambito STEM-digitale sia aumentata tra i più giovani, come dimostra la maggior incidenza di laureati in tale ambito nelle coorti più giovani, la demografia da sola suggerisce come nel

medio termine il numero di laureati in Italia tenderà a ridursi, lasciando insoddisfatto parte del fabbisogno, a meno di attrarre professionisti dall'estero.

14. La maggior presenza di laureati STEM-digitali tra le coorti più giovani, però, evidenzia anche come le misure del PNRR che hanno l'effetto di stimolare la domanda di questo tipo di competenza comportano un impatto positivo (via maggiore occupazione) soprattutto per i più giovani, rispettando così l'obiettivo di riduzione del divario intergenerazionale. Non altrettanto, però, viene rispettato l'obiettivo di riduzione dei divari di genere, dato che le donne continuano a essere sottorappresentate non solo tra i laureati, ma anche tra gli studenti immatricolati ai corsi di laurea in ambito STEM-digitale.

COMPETENZE DIGITALI IN ITALIA E NELLA PA

In un contesto economico caratterizzato da continue innovazioni, la capacità di adattarsi al cambiamento tecnologico diventa uno dei fattori più importanti per la competitività di ciascun Paese. Il *digital divide* può avere effetti deleteri sulla crescita dei Paesi meno pronti al cambiamento. Tale tema è particolarmente significativo per un Paese come l'Italia, che prima della pandemia registrava un ritardo anche nell'introduzione di diverse innovazioni oramai diffuse nel mondo occidentale, come ad esempio l'home banking o gli acquisti on-line.

La pandemia ha, d'altra parte, spinto a colmare il divario rispetto ad alcune modalità dei processi di produzione; un aspetto importante è stato rappresentato dal ricorso in diversi settori al lavoro da remoto. In questo processo di cambiamento, anche la Pubblica amministrazione è stata chiamata a introdurre nuove modalità di lavoro e interazione con i cittadini.

15. Il ruolo della Pubblica amministrazione dal punto di vista della digitalizzazione dell'economia è fondamentale. Da una parte si tratta della fornitura di servizi digitali, offrendo opportunità alle imprese e alle famiglie in modo da migliorare l'accessibilità di alcuni servizi, ridurre i tempi delle pratiche amministrative e accrescere in maniera diretta la produttività dell'economia. Conta anche il fatto che, in contesti come quello italiano, nei quali il tessuto produttivo tende ad adeguarsi con relativa lentezza ai nuovi standard tecnologici, per limiti legati soprattutto alla bassa dimensione d'impresa, la PA può contribuire a diffondere alcune *best practices* e stimolare processi di acquisizione delle competenze attraverso le modalità di interazione di cittadini e imprese con le amministrazioni, indirizzando i comportamenti del settore privato e favorendo l'innovazione attraverso processi di apprendimento delle nuove modalità.

16. La sfida che la PA deve affrontare per assolvere a tali funzioni non è tuttavia semplice. Fra i diversi aspetti, un punto centrale è quello del rafforzamento delle competenze. La Pubblica amministrazione si ritrova difatti nella necessità di acquisire al proprio interno skills di cui non è ancora in molti casi in possesso, tanto riguardo alle competenze diffuse, ovvero condivise da tutto il personale, quanto a quelle di carattere più specialistico.

Le politiche dei prossimi anni dovranno dotare la forza lavoro della Pa di skills adeguati. Uno dei temi più avvertiti è difatti il rischio che la digitalizzazione imponga

investimenti in competenze non semplici da acquisire. Una possibile conseguenza è che vengano escluse dai processi di produzione i lavoratori più riluttanti ad accettare le nuove modalità di lavoro, soprattutto nel caso di persone in età più avanzata.

D'altra parte, sarà anche importante introdurre nella Pa nuove figure dotate di specifiche competenze in ambito ICT, in grado di guidare il cambiamento organizzativo. Il tema è importante alla luce del fatto che il segmento del mercato dei professionisti nell'ambito ICT è saturo da diversi anni, condizione ben diversa da quella che ha caratterizzato le aree del personale con competenze di carattere amministrativo, che hanno rappresentato tradizionalmente il bacino di selezione del personale da parte della PA.

17. Per la Pubblica amministrazione la sfida va oltre la semplice introduzione di specifiche innovazioni nei processi di produzione. Si tratta di rivedere completamente il coinvolgimento del personale nelle nuove modalità organizzative e, soprattutto, riuscire a modificare i canali e le modalità di reclutamento. Come suggerito anche in Ocse (2020)¹¹⁹, questo rende necessari cambiamenti importanti nelle modalità di selezione del personale; il settore pubblico si ritrova nella necessità di promuoversi come datore di lavoro attraente per i talenti e le figure in possesso di *skills* elevati, definendo percorsi di carriera e incentivi trasparenti. A ciò si aggiunge la necessità di diffusione di queste competenze all'interno delle amministrazioni, in modo da ridurre la dipendenza da specifiche figure professionali. Lo sviluppo delle competenze può avvenire sia formalmente che informalmente, attraverso quindi esplicite attività di formazione oppure incentivando la forza lavoro a modalità informali di apprendimento sul luogo di lavoro.

18. Per l'Italia si è aperta una fase che presenta importanti opportunità, considerando che, dopo un lungo periodo in cui i flussi di uscita del personale per pensionamento sono stati limitati dai cambiamenti nelle regole del sistema pensionistico e i flussi in entrata dai vincoli sul turn-over del personale, adesso le nuove assunzioni hanno ripreso ad aumentare. Ne discende la possibilità di assecondare l'inserimento di nuovo personale in possesso delle competenze necessarie per la digitalizzazione della PA.

IL PROCESSO DI DIGITALIZZAZIONE DELLA PA E L'ACCELERAZIONE DATA DAL PNRR

19. Il processo di digitalizzazione della Pubblica amministrazione italiana è in corso da diversi anni; durante la fase più recente si sono susseguite diverse strategie ed iniziative per facilitare la transizione al digitale. Con la diffusione delle nuove tecnologie si è evidenziata difatti la necessità di adeguare le Amministrazioni per consentire da una parte l'offerta di servizi appropriati ai cittadini, riducendo il carico amministrativo, semplificando le procedure e facilitando l'accesso ai servizi, e dall'altra di ottenere dei guadagni di efficienza e una riduzione dei costi.

20. Tra i più recenti piani di intervento per la digitalizzazione si ricordano i Piani triennali per l'Informatica nella PA, che hanno previsto azioni specifiche per promuovere l'innovazione tecnologica, la trasparenza e la partecipazione dei cittadini nella PA.

¹¹⁹ OCSE (2020) The Oecd Framework for digital talent and skills in the public sector, OECD Working Papers on Public Governance N 45

Obiettivo di tali piani è la rifocalizzazione della spesa delle amministrazioni, definendo le azioni, i fabbisogni finanziari e gli indicatori per indirizzare gli investimenti in ICT del settore pubblico secondo le linee guida del Governo, coerentemente con gli obiettivi e i programmi europei. I Piani sono stati presentati in più edizioni; ognuna rappresenta un'evoluzione di quella precedente, essendo nelle intenzioni degli strumenti dinamici, destinati ad essere aggiornati periodicamente sulla base dell'evoluzione tecnologica e della normativa.

21. Nella prima edizione (Piano Triennale per l'Informatica nella PA 2017-2019) è stato introdotto il modello strategico per lo sviluppo del digitale, attribuendo al livello nazionale la definizione di regole e standard e la realizzazione delle piattaforme abilitanti, e alle amministrazioni centrali e locali il compito di sviluppare i servizi, utilizzando competenze interne oppure procurandosele sul mercato. Obiettivo principale era la modernizzazione dell'infrastruttura e dei servizi digitali della PA italiana. Il PTIPA 2017-2019 si concentrava sulla semplificazione dei processi amministrativi, l'uso esteso della firma digitale e dell'identità digitale, la promozione della cybersecurity e la diffusione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nel settore pubblico.

22. L'edizione successiva (Piano Triennale 2019-2021) ha dettagliato l'implementazione del modello strategico, innestandovi i progetti e i programmi per la trasformazione digitale della PA, con un accento sull'innovazione tecnologica, la sicurezza, la trasparenza e la semplificazione dei servizi pubblici. Il piano ha posto una forte enfasi sull'adozione di nuove tecnologie e soluzioni innovative, come l'intelligenza artificiale, il cloud computing e l'Internet delle Cose. Tra i requisiti strategici c'è il coordinamento degli interventi di trasformazione digitale e la centralizzazione della programmazione e della spesa; l'adozione come principio prioritario del *digital first*, ovvero progettando servizi che partano dall'utilizzo delle tecnologie digitali; la garanzia di accessibilità e massima interoperabilità di dati e servizi; l'agevolazione della modernizzazione della PA partendo dai processi; la promozione di meccanismi di remunerazione che incentivino i fornitori a perseguire forme sempre più innovative di composizione, erogazione e fruizione dei servizi. Sono inoltre state promosse misure e politiche per proteggere i dati e i sistemi informatici delle istituzioni pubbliche da attacchi cibernetici e minacce informatiche.

23. Il Piano Triennale 2020-2022 è in continuità con le strategie precedenti, e mira a consolidarne i risultati, dando maggiore focus all'attuazione. Il piano si focalizza sul potenziamento delle infrastrutture digitali e sulla promozione dell'uso di tecnologie emergenti, come l'intelligenza artificiale, l'uso di big data e il cloud computing; in particolare, il tema del cloud è ora trasversale ai vari aspetti, diventando un paradigma nello sviluppo di servizi digitali. Pur proseguendo l'evoluzione delle piattaforme esistenti (FSE, Spid, pagoPA, etc.), si avviano nuove piattaforme (IO, Piattaforma digitale nazionale dati PDND, CUP integrati, INAD per la gestione dell'Indice Nazionale dei domicili digitali e la Piattaforma del sistema museale nazionale).

Rispetto ai Piani precedenti, il Piano 2020-2022 introduce un'importante innovazione riguardo i destinatari degli obiettivi individuati per ciascuna delle tematiche affrontate. Saranno infatti le singole amministrazioni a dover realizzare gli obiettivi

elencati, con un forte accento sulla misurazione dei risultati. Il Piano inoltre definisce circa 200 azioni da intraprendere nell’arco del triennio nei vari ambiti di pertinenza.

24. Il PNRR, quindi, non rappresenta una rottura, ma prosegue nel solco di un percorso già tracciato, dandovi però nuovo impulso. In generale, il focus sulla digitalizzazione è importante, dato che digitalizzazione e innovazione rappresentano uno dei tre assi strategici condivisi a livello europeo, insieme alla transizione ecologica e all’inclusione sociale. Almeno il 25 per cento delle risorse del RRF sono allocate a misure venti un tag digitale (ovvero, sono riconducibili a obiettivi di digitalizzazione e innovazione dei processi).

In particolare, per quanto riguarda la PA, la prima componente della Missione 1, Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA, prevede una serie di interventi volti a trasformare la Pubblica amministrazione attraverso una strategia centrata sulla digitalizzazione. La strategia, come già nel PTIPA 2020-2022, è *cloud first*, ovvero spingendo la migrazione verso il cloud delle amministrazioni, e accelerando l’interoperabilità tra gli enti: la migrazione al cloud permette di effettuare una revisione e un aggiornamento dei processi e delle applicazioni. L’altro principio applicato è quello dell’*once only*, ovvero un concetto di e-government che prevede che cittadini e imprese debbano fornire una sola volta informazioni alla PA (e quindi le amministrazioni dovrebbero evitare di richiedere informazioni già fornite in precedenza). La maggior parte delle misure previste dalla M1C1 è in continuità con le linee strategiche già individuate dal Piano Triennale per l’Informatica, prevenendo il completamento di progetti già avviati.

25. La Componente 1 della Missione 1 (Digitalizzazione della PA) prevede 3 riforme (Processo di acquisto dei servizi ICT; Supporto alla trasformazione della PA locale; Introduzione delle linee guida “Cloud first” e interoperabilità) e da sette programmi di investimento (Tavola 1).

TAVOLA 1

GLI INTERVENTI PER LA DIGITALIZZAZIONE DELLA MISSIONE 1 COMPONENTE 1 DEL PNRR

Investimenti	Sub-misure	milioni di euro
1,1	Infrastrutture digitali	900
1,2	Abilitazione al cloud per le PA locali	1.000
1,3	Dati e interoperabilità	556
	Piattaforma Digitale Nazionale Dati Sportello digitale unico	90
1,4	Esperienza dei cittadini - Miglioramento della qualità e dell'utilizzabilità dei servizi pubblici digitali	813
	Inclusione dei cittadini - Miglioramento dell'accessibilità dei servizi pubblici digitali	80
	Rafforzamento dell'adozione dei servizi della piattaforma PagoPA e dell'applicazione "IO"	580
	Rafforzamento dell'adozione delle piattaforme nazionali di identità digitale (SPID, CIE) e dell'Anagrafe nazionale (ANPR)	255
	Digitalizzazione degli avvisi pubblici	245
1,5	Mobilità come servizio per l'Italia	40
	Cybersecurity	623
1,6	Digitalizzazione del Ministero dell'Interno	107
	Digitalizzazione del Ministero della Giustizia	133,2
	Digitalizzazione dell'Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale (INPS) e dell'istituto nazionale per l'assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (INAIL)	296
	Digitalizzazione del Ministero della Difesa	42,5
1,7	Digitalizzazione del Consiglio di Stato	7,5
	Digitalizzazione della Guardia di Finanza	25
	Servizio Civile Digitale	60
	Rete dei servizi di facilitazione digitale	135

Fonte: elaborazione su dati ItaliaDomani

Il primo (1.1 Infrastrutture digitali) ha una dotazione di 900 milioni e prevede di razionalizzare e consolidare i data center distribuiti sul territorio, secondo due criteri complementari: o migrando sul Polo Strategico Nazionale (PSN), una nuova infrastruttura dedicata cloud, oppure sui cloud “public” di operatori di mercato certificati. La modalità di trasformazione dipende dalla sensibilità dei dati coinvolti, dai requisiti di performance e scalabilità.

Il secondo (1.2 Abilitazione e facilitazione migrazione al cloud per le PA locali), con una dotazione di 1 miliardo, è un programma di supporto e incentivo rivolto alle amministrazioni locali per trasferire sul cloud basi dati e applicazioni, scegliendo tra provider certificati (secondo criteri di adeguatezza sia a requisiti di sicurezza e protezione che a standard di performance). A supportare le amministrazioni locali è un team coordinato centralmente dal Dipartimento della trasformazione digitale.

L’investimento 1.3 (Dati e interoperabilità), con una dotazione di 646 milioni, prevede lo sviluppo di una Piattaforma Digitale Nazionale Dati, che permetta l’interoperabilità dei dataset attraverso un catalogo di API (Application Programming Interface) condivise tra amministrazioni centrali e locali, in modo da mettere a disposizione di tutte le amministrazioni le informazioni sui cittadini e ottemperare così al principio *once only*. Inoltre, si prevede l’armonizzazione delle procedure di servizio con gli altri Stati Membri, garantendo la piena partecipazione dell’Italia all’iniziativa Europea del Single Digital Gateway.

L’investimento nei Servizi digitali e cittadinanza digitale (1.4), con una dotazione di 2.01 miliardi di euro, intende migliorare i servizi digitali offerti ai cittadini, incrementando la diffusione delle piattaforme già esistenti (come PagoPA e l’applicazione IO), rafforzando il sistema di identità digitale (come SPID e Carta d’Identità Elettronica) e introducendo nuovi servizi, come i paradigmi Mobility as a Service nelle città metropolitane per digitalizzare il trasporto locale, integrando i servizi di pianificazione del viaggio con i pagamenti e includendo più modalità di trasporto.

Al quinto investimento (1.5 Cybersecurity) sono assegnate risorse per 623 milioni e prevede il rafforzamento delle difese cyber, potenziando le capacità di monitoraggio e gestione delle minacce, interconnettendo PA, imprese e fornitori di tecnologia e favorendo sinergie. Si intendono potenziare i presidi di front-line, così come le capacità tecniche di valutazione e certificazione tecnologica della sicurezza dei sistemi elettronici e delle applicazioni per i servizi critici ed essenziali; ulteriori interventi sono a potenziare il personale dedicato alla prevenzione e all’investigazione dei crimini informatici, per la protezione della sicurezza nazionale e dei dati.

L’investimento 1.6 (Digitalizzazione delle grandi amministrazioni centrali), con una dotazione di 611 milioni, prevede una serie di interventi “verticali” di digitalizzazione e ridisegno delle procedure di alcune Amministrazioni Centrali chiave per l’erogazione di servizi ai cittadini e con maggior impatto sull’efficienza complessiva dell’apparato pubblico: INPS e INAIL, Ministero dell’interno, Sistema Giudiziario, Ministero della difesa e Guardia di Finanza.

Infine, l’ultimo investimento della MIC1 (Competenze digitali di base) ha a disposizione 195 milioni per due sub misure: lo sviluppo di Centri di facilitazione digitale,

rafforzando la rete già esistente con nuove attrezzature e creazione di nuovi punti di accesso, per dare assistenza a cittadini a rischio di esclusione digitale; e il finanziamento del Servizio civile digitale per un triennio, destinato a giovani volontari per la facilitazione digitale.

26. Naturalmente, essendo la transizione digitale uno degli assi strategici del PNRR, è perseguita in diverse componenti di altre Missioni. In alcuni casi sono previste altre misure di digitalizzazione del sistema pubblico, come ad esempio il Sistema Sanitario Nazionale, per il quale nella Missione 6 (Salute) sono previsti interventi per accelerare la diffusione del Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE) e per sviluppare la telemedicina.

TRANSIZIONE DIGITALE E TRASFORMAZIONE DEL MERCATO DEL LAVORO

27. Il processo di transizione digitale non è fatto di soli investimenti nelle infrastrutture, nelle apparecchiature e nei software: consiste anche nel cambiamento nelle procedure e nell'organizzazione, e da investimenti nelle competenze dei lavoratori. In generale, la transizione digitale comporta una trasformazione del mercato del lavoro: cambiano le modalità di lavoro, comportando quindi modifiche dell'organizzazione (non sempre accolta con favore dai lavoratori e dalle aziende); rende necessarie nuove competenze lavorative, modificando quindi la domanda di occupati a favore di nuove professioni e generando l'esigenza di offrire formazione al personale già in organico.

28. Contemporaneamente, la transizione digitale può impattare sulle occupazioni più tradizionali, attraverso diversi canali: da una parte, ci possono essere cambiamenti nei processi che possono consentire dei guadagni di efficienza, dato che alcuni compiti possono essere svolti con le nuove tecnologie, dall'altro potrebbe portare al declino di alcune mansioni, quelle ad alto contenuto di compiti routinari maggiormente sostituibili dall'automazione. All'inizio della rivoluzione digitale la letteratura considerava il cambiamento tecnologico come complementare alla forza lavoro altamente qualificata, aumentando i requisiti di competenze lavorative e accentuando le disuguaglianze salariali (Katz and Murphy, 1992; Autor et al., 1998)¹²⁰; tale ipotesi è stata però confutata da lavori successivi, che sostengono che la tecnologia digitale può automatizzare più facilmente le mansioni di lavori a medio livello rispetto a quelli a livello più alto e più basso del mercato del lavoro (Autor et al., 2003)¹²¹, portando ad una polarizzazione della domanda.

1. La tendenza alla digitalizzazione è stata amplificata durante la pandemia, quando un numero crescente di lavoratori ha utilizzato le tecnologie digitali e molte attività sono state modificate, portando ad una crescita della domanda di competenze digitali. Un'indagine condotta da Cedefop¹²² (European Skills and Jobs Survey, ESJS) nel corso del 2021 ha investigato le modalità di utilizzo della tecnologia sui posti di lavoro, e l'impatto del cambiamento tecnologico sul lavoro, sulla domanda di competenze e sui

¹²⁰ Katz, L.F. and Murphy, K.M. (1992). Changes in relative wages, 1963-1987: supply and demand factors. *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 107, pp. 35-79
Autor, D.H.; Katz, L.F. and Krueger, A.B. (1998). Computing inequality: have computers changed the labor market? *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 113, pp. 1169-1213

¹²¹ Autor, D.H.; Levy, F. and Murnane, R.J. (2003). The skill content of recent technological change: an empirical exploration. *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 118, No 4, pp. 1279-1334

¹²² Cedefop (2022). Setting Europe on course for a human digital transition: new evidence from Cedefop's second European skills and jobs survey. Luxembourg: Publications Office. Cedefop reference series; No 123

mismatch in termini di skills. Il ricorso al lavoro da remoto è cresciuto, ed è diventato più comune (seppure in Italia meno che negli altri paesi). L'uso di *device* (computer, smartphone, tablet) sul lavoro è ora molto comune (87 per cento dei lavoratori adulti in UE, 76 per cento in Italia), e in particolare per i lavoratori con più elevate competenze, istruzione e per quelli impiegati nei servizi, nel settore pubblico, nella sanità o nell'istruzione. Ma i lavoratori che svolgono lavori manuali e quelli impiegati nel settore manifatturiero non sono esclusi dall'innovazione, dato che poco meno della metà (per la media UE) utilizza macchine computerizzate per lo svolgimento del proprio lavoro. Va anche sottolineato, però, che il livello tipico di competenze finora richiesto è moderato: la maggior parte dei lavori richiede infatti competenze digitali di medio livello (ad esempio, elaborazione di testi o utilizzo di fogli di calcolo) e meno di due su dieci hanno bisogno di competenze digitali avanzate (ad esempio, programmazione informatica o sviluppo di software). Ma allo stesso tempo, per il 40 per cento dei lavoratori europei ci sono state innovazioni, come l'introduzione di nuovi software, nuovi *device* o nuovi sistemi operativi, evidenziando quindi una diffusa necessità di acquisire nuove competenze (Tavola 2).

TAVOLA 2

USO DELL'ICI E UPSKILLING DIGITALE, 2021

	(% dei lavoratori)		
	Uso <i>device</i> digitali	Uso tecnologie digitali	Nuove tecnologie digitali al lavoro (software e macchine)
Austria	90	39	38
Belgio	85	42	38
Bulgaria	76	31	35
Croazia	87	39	38
Cipro	75		29
Rep.Ceca	88	32	38
Danimarca	96	42	46
Estonia	86	40	36
Finlandia	97	43	57
Francia	87	33	32
Germania	92	37	32
Grecia	86	45	38
Ungheria	85	36	36
Irlanda	89	55	43
ITALIA	76	36	30
Lettonia	87	38	34
Lituania	81	47	39
Lussemburgo	90	47	43
Malta	83		45
Paesi Bassi	96	49	41
Polonia	86	38	35
Portogallo	84	50	37
Romania	84	49	38
Slovacchia	88	32	36
Slovenia	91	49	41
Spagna	84	42	35
Svezia	95	49	51

Fonte: elaborazione su dati Cedefop

29. La trasformazione dell'occupazione per effetto del processo di digitalizzazione ha come conseguenza l'emergere di fenomeni di mismatch tra le competenze disponibili e quelle necessarie allo svolgimento di una mansione lavorativa. In particolare, si evidenziano fenomeni di sotto-qualificazione, che si manifestano quando alcuni lavoratori hanno qualifiche e competenze inferiori a quelle che sarebbero necessarie. I lavoratori sotto-qualificati sono tendenzialmente di età più avanzata e con un'anzianità lavorativa maggiore della media; sono questi i lavoratori che tipicamente affrontano innovazioni e cambiamenti tecnologici per i quali non si erano preparati nel corso della loro vita lavorativa; la quota di questa tipologia di lavoratori è più elevata negli impieghi caratterizzati da una maggiore intensità digitale, evidenziando la necessità di formazione degli adulti. Inoltre, la survey di Cedefop mette in luce come oltre metà dei lavoratori adulti (il 52 per cento sia nella UE e in Italia) abbia bisogno di sviluppare ulteriormente le proprie competenze digitali per svolgere meglio il proprio lavoro.

30. Sebbene i dati di Cedefop evidenzino come la maggior parte dei lavori svolti oggi nell'Unione Europea necessiti di competenze digitali medie, secondo quanto dichiarato dai lavoratori sulla base dei compiti che si trovano a svolgere, è anche vero che quasi un lavoratore su 5 (il 18 per cento per la media UE, il 17 nel caso italiano) svolge attività relativamente avanzate di gestione di database, più di un lavoratore su 10 (il 13 per cento sia nella media UE che in Italia) esegue operazioni complesse, come lo sviluppo e la manutenzione di ICT, che richiedono competenze digitali avanzate, e un lavoratore su 20 in Italia (in UE la quota è lievemente più alta pari al 7 per cento) esegue operazioni di programmazione. In altre parole, la digitalizzazione ha già cambiato, seppure per una quota non maggioritaria di lavori, le competenze digitali richieste (Tavola 3).

USO DELLE APPLICAZIONI INFORMATICHE SUL LAVORO, 2021

(% dei lavoratori)

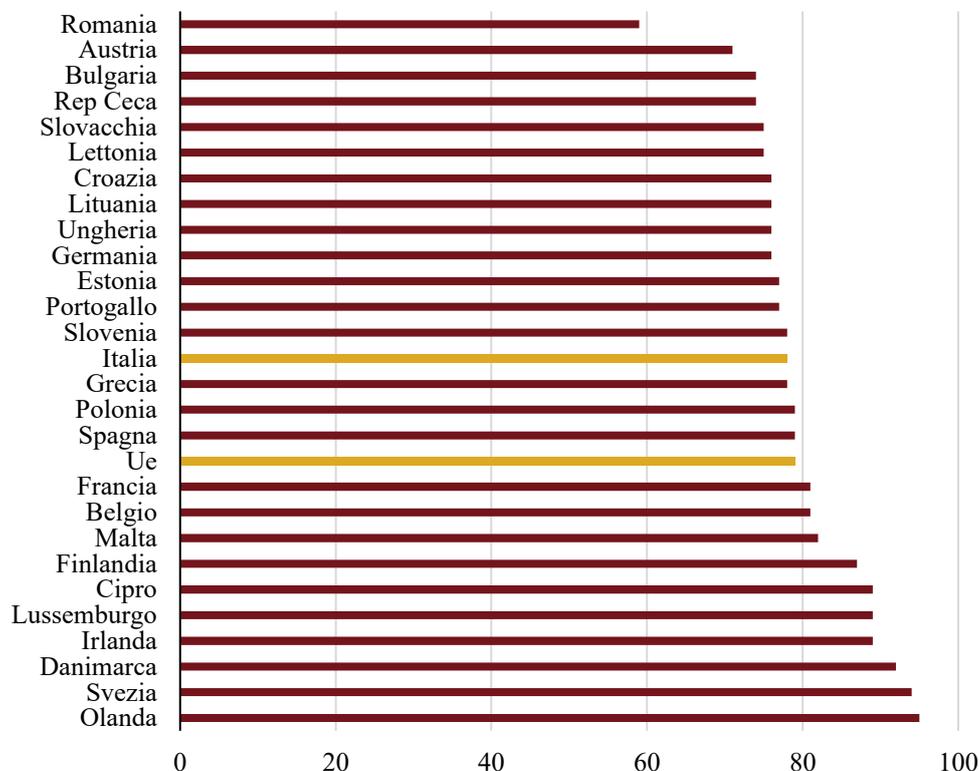
	Internet	Word	PowerPoint	Fogli di calcolo	Fogli di calcolo avanzati	Software specialistici	Gestione databases	Programmazione	Programmazione avanzata per l'IA	Sviluppo e manutenzione sistemi IT
IS	88	76	38	65	17	61	16	6	1	16
FI	87	75	40	59	21	56	14	8	1	19
NL	86	74	49	65	28	58	17	10	2	12
SE	86	76	50	66	25	48	16	10	2	16
LU	85	81	47	74	33	57	24	11	3	14
SI	83	74	37	69	29	52	19	9	2	16
NO	82	73	41	59	21	39	9	8	1	14
DK	80	72	44	59	22	50	16	7	1	13
AT	78	73	38	62	26	47	20	9	2	13
PT	77	70	44	64	30	52	22	9	4	14
EE	77	62	28	58	20	48	14	5	2	8
HR	77	67	28	55	17	40	19	5	1	10
IE	76	73	49	66	33	41	21	12	5	17
EL	76	67	34	59	27	40	16	7	1	18
LV	75	63	25	58	14	47	16	6	1	9
MT	75	64	43	61	25	46	25	8	3	10
DE	74	72	37	61	27	54	22	6	1	11
RO	73	64	37	57	24	43	15	7	1	12
SK	72	67	30	61	17	50	9	9	2	10
TOTAL	72	65	36	57	25	48	18	7	1	13
BE	71	63	39	58	24	49	21	9	3	12
EU-27	71	65	36	57	25	49	18	7	1	13
CZ	70	63	26	61	22	51	10	6	1	9
ES	70	64	38	55	24	46	20	9	1	14
PL	69	62	31	55	22	45	16	5	1	11
FR	68	57	38	53	25	54	16	9	1	16
HU	67	63	30	58	27	33	31	9	0	13
CY	65	54	32	50	18	31	12	7	2	10
LT	64	57	33	52	18	40	18	5	1	10
IT	62	55	30	49	22	38	17	5	1	13
BG	60	53	27	54	19	46	19	6	1	7

Fonte: elaborazione su dati Cedefop

I SERVIZI PUBBLICI DIGITALI NELLE ATTESE DEI CITTADINI EUROPEI

31. L'ultima survey di Eurobarometro (2023) sul tema della digitalizzazione mette in luce come secondo l'opinione dei cittadini europei i processi di digitalizzazione modificheranno gli stili di vita nei prossimi anni. Il 79 per cento dei cittadini europei ritiene difatti che le tecnologie digitali saranno importanti nel loro futuro, una percentuale che raggiunge punte fra il 90 e il 95 per cento in Olanda, Svezia e Danimarca, mentre registra i valori minimi in Bulgaria, Austria e Romania. In Italia, questa opinione è condivisa dal 78 per cento dei cittadini, un valore quindi in linea con il dato medio europeo (Grafico 1).

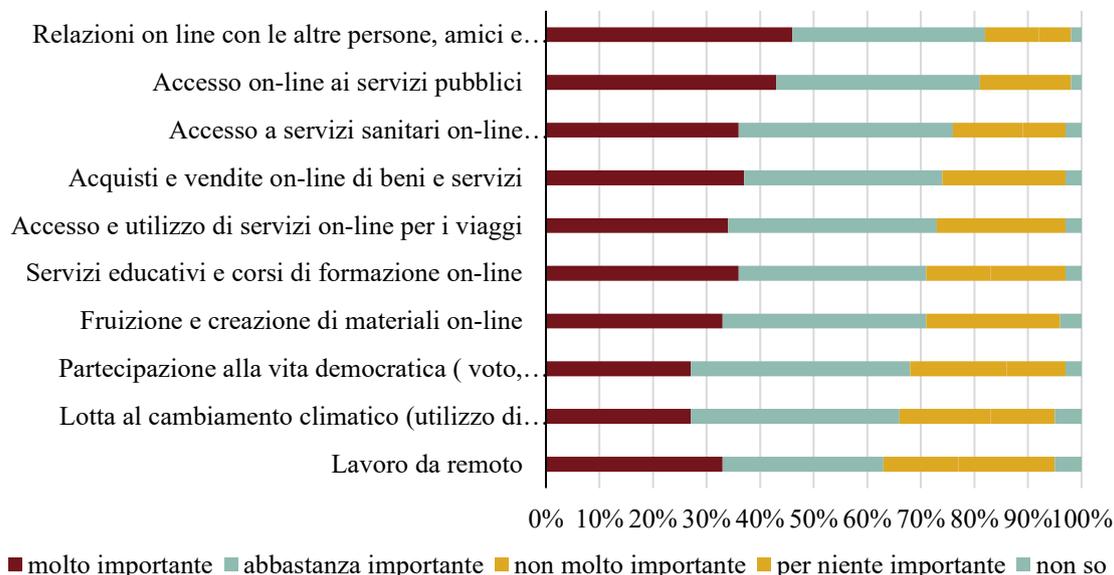
IMPATTO DELLE TECNOLOGIE DIGITALI SULLA VITA QUOTIDIANA (% DEGLI INTERVISTATI CHE RITENGONO CHE LE TECNOLOGIE DIGITALI SARANNO IMPORTANTI IN FUTURO) - 2023



Fonte: elaborazione su dati Eurobarometro

32. È probabile che la percezione dell'importanza dei processi di digitalizzazione sia anche una conseguenza del grado di diffusione delle nuove tecnologie nei diversi Paesi; dove la diffusione è maggiore, questo ha permesso ai cittadini di sperimentare le opportunità offerte dalla digitalizzazione, come nel caso delle economie del Nord-Europa. La percezione dell'importanza della digitalizzazione negli stili di vita dei cittadini europei è diversa a seconda degli ambiti: la maggiore percentuale di cittadini che ritengono importante l'utilizzo del digitale si riscontra con riguardo ai servizi di comunicazione, e questo è coerente con le abitudini dei cittadini a utilizzare canali come Whatsapp o Messenger (Grafico 2),

GLI ASPETTI DELLA VITA QUOTIDIANA DEGLI EUROPEI CHE SARANNO MAGGIORMENTE INFLUENZATI DALLE
TECNOLOGIE DIGITALI - 2023



Fonte: elaborazione su dati Eurobarometro

33. Se questi utilizzi coinvolgono soprattutto la relazione fra i cittadini e imprese private, con l'intervento pubblico limitato ad attività di regolazione del settore, le altre due aree nella quali la digitalizzazione è attesa impattare in misura significativa, ovvero la fornitura di servizi pubblici digitali e l'offerta di servizi sanitari, vedono invece un ruolo attivo della Pubblica amministrazione. Queste due aree precedono come importanza nella valutazione dei cittadini europei anche altre funzioni come il commercio on-line e l'utilizzo delle app per i viaggi (acquisto di biglietti e prenotazione di hotel e ristoranti soprattutto) nelle quali il digitale si è pienamente affermato, il che evidenzia come vi sia l'aspettativa di una Pa digitale in grado di impattare in maniera sostanziale sulla vita quotidiana delle famiglie europee.

IL GAP DELLA PA ITALIANA: UN CONFRONTO EUROPEO

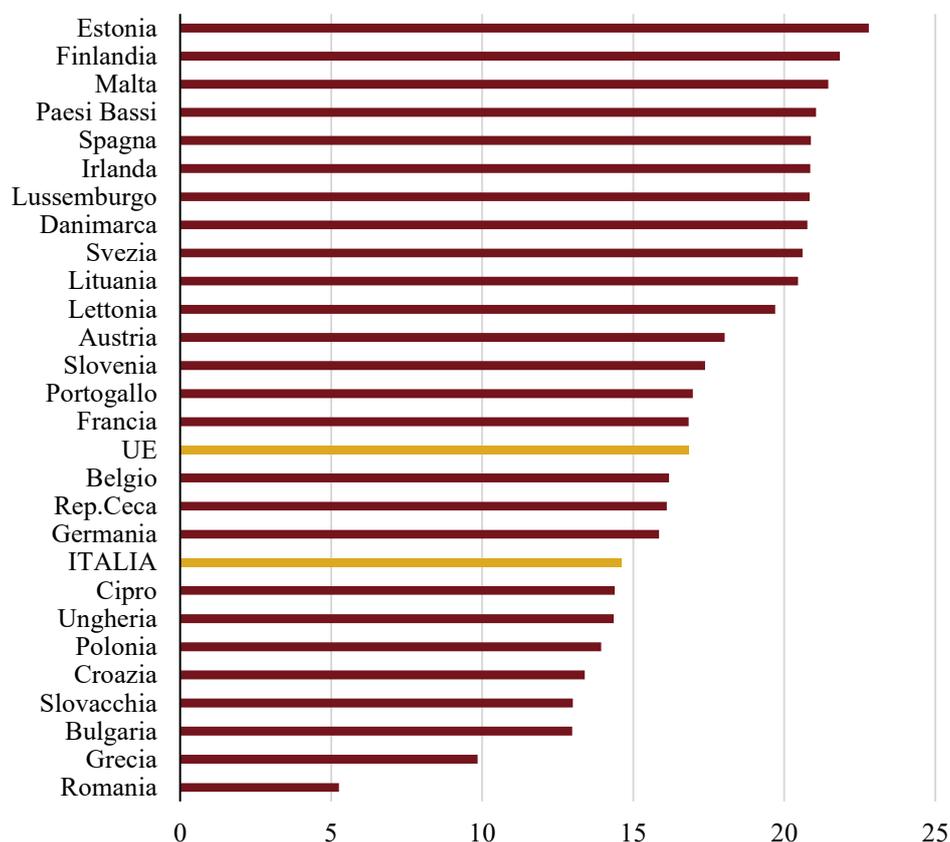
34. Per confrontare il posizionamento dei Paesi europei rispetto al processo di digitalizzazione ci si può basare sull'indice DESI, che sintetizza il posizionamento aggregando un ampio set di variabili raccolte in quattro tematiche: capitale umano, connettività, tecnologie digitali, servizi pubblici digitali. Quest'ultima area si concentra quindi sui processi di digitalizzazione focalizzando l'attenzione sull'offerta e sulla domanda di servizi pubblici digitali.

L'indicatore relativo all'area dei servizi pubblici digitali è costruito aggregando 5 sotto-indici: la percentuale di persone che utilizzano internet per l'interazione con la PA; la frequenza con cui i moduli richiesti dalla PA sono precompilati (misura la capacità della PA di utilizzare i dati di cui è già in possesso senza richiederli più volte ai cittadini);

la frequenza con cui servizi ai cittadini sono forniti anche in modalità on-line; l'offerta di servizi pubblici digitali alle imprese; le politiche di diversi Paesi in tema di open data (Grafico 3).

GRAFICO 3

DIGITAL ECONOMY AND SOCIETY INDEX (DESI) - SERVIZI PUBBLICI DIGITALI 2021

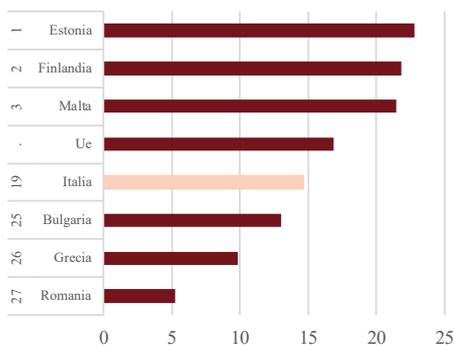


Fonte: elaborazione su dati Commissione UE

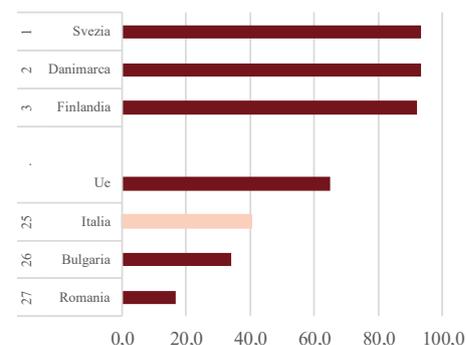
35. Limitandosi a una descrizione sintetica delle principali evidenze sulle tematiche dei servizi pubblici digitali, si osserva come i dati relativi al 2022 abbiano confermato il gap della PA italiana, collocandola al 20esimo posto fra i Paesi Ue. Come illustrato nel relativo grafico, le economie nelle posizioni più avanzate nella graduatoria sono Estonia, Finlandia, Malta e Olanda, mentre in fondo alla classifica troviamo Romania, Grecia, Bulgaria e Slovacchia. Tendenzialmente, quindi, al netto di alcune eccezioni, le misure del grado di avanzamento del processo di digitalizzazione della Pa confermano le gerarchie nei livelli di sviluppo dei diversi Paesi. In riferimento invece ai 5 sottoindici, si osserva come l'Italia si collochi prevalentemente al di sotto della media Ue, salvo la dimensione degli open data. Di fatto quindi, nonostante i progressi degli ultimi anni, il divario nel processo di adozione delle tecnologie digitali, che ha caratterizzato storicamente il complesso del sistema produttivo italiano, trova piena conferma concentrando l'attenzione sulla PA (Grafico 4).

DESI INDEX: GLI INDICATORI DELLA DIMENSIONE SERVIZI PUBBLICI DIGITALI. MEDIA UE, ITALIA, PRIMI E ULTIMI TRE PAESI IN BASE AL RANK DI OGNI INDICATORE

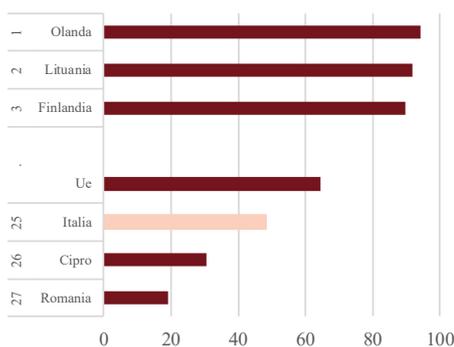
Totale Digital public services



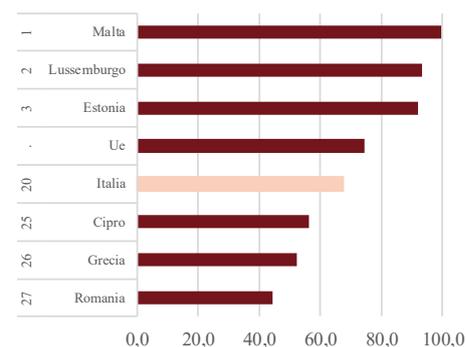
e-Government users



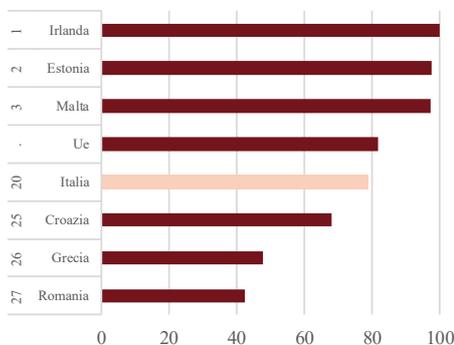
Pre-filled forms



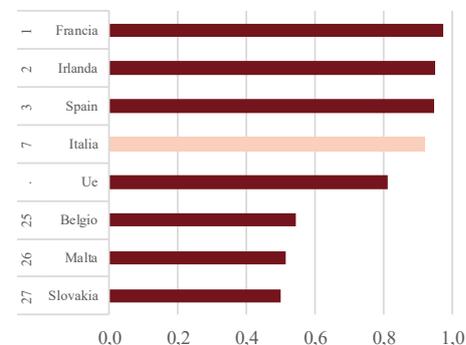
Digital Public services for citizens



Digital Public services for business



Open data



Fonte: elaborazione su dati Commissione UE

Fra i diversi aspetti, quello dell'acquisizione delle competenze digitali naturalmente è un passaggio centrale per colmare i ritardi accumulati.

La digitalizzazione è tuttavia un processo pervasivo, che coinvolge un gran numero di professionalità, modificando i processi di produzione e le modalità di lavoro. Tuttavia, per portare a compimento la digitalizzazione della PA è richiesta non solo una diffusione di competenze fra la maggior parte degli addetti, per consentire di adottare le nuove modalità di lavoro; occorre anche l'inserimento di nuove figure professionali, in possesso di competenze specifiche, soprattutto negli ambiti delle tecnologie ICT.

36. In mancanza di competenze adeguate, anche gli investimenti nel campo della digitalizzazione possono non produrre gli esiti auspicati in termini di miglioramento dell'efficienza dei processi produttivi delle amministrazioni e, soprattutto, in termini di ricadute sulla produttività del sistema economico. Questo aspetto è significativo in quanto mette in luce la necessità di ripensare le modalità di selezione del personale della PA, anche alla luce delle specificità che caratterizzano il segmento del mercato del lavoro dei professionisti nel campo delle discipline STEM.

Un confronto delle competenze nel campo delle discipline STEM nei diversi Paesi consente da questo punto di vista di collocare la posizione dell'Italia nel panorama europeo. Tuttavia, non è immediato identificare le caratteristiche della forza lavoro all'interno dei diversi settori sulla base del possesso di specifiche competenze digitali. Nelle statistiche internazionali si fa riferimento per individuare i lavoratori coinvolti nelle attività a maggiore contenuto di conoscenze in ambito scientifico alle cosiddette "Risorse Umane in Scienza e Tecnologia", alle quali ci si riferisce con l'acronimo HRST (Human Resources in Science & Technology).

37. L'HRST è tuttavia un concetto molto ampio, che fa riferimento a due dimensioni di analisi: il grado di istruzione e il tipo di professione dei lavoratori. Dal punto di vista dei titoli di studio, sono incluse in questa definizione le persone che hanno completato un percorso di istruzione terziaria o conseguito un titolo superiore. Dal punto di vista della professione, si fa riferimento alle persone che sono occupate in attività negli ambiti S&E "scientists and engineers", ovvero coinvolte nell'applicazione e diffusione della conoscenza in ambito scientifico, di fatto ingegneri, scienziati, tecnici e professionisti.

38. Alcune statistiche sull'occupazione HRST sono costruite da Eurostat incrociando le informazioni sui titoli di studio e sulla professione, rendendo disponibili tre variabili che tengono conto in varia misura delle informazioni su queste due caratteristiche dei lavoratori (Tavola 4). La prima variabile utilizza una definizione molto ampia dei lavoratori HRST, in quanto incorpora tutti i lavoratori che rispecchiano almeno uno dei requisiti sia perché pur essendo laureati svolgono una professione non S&E (un laureato che ha un'occupazione diversa dai tecnici o i professionisti, ad esempio un dirigente) oppure perché pur svolgendo professioni tecniche non sono in possesso di un titolo di istruzione terziaria. La larghezza dei criteri comporta che in questa definizione ricadano molti lavoratori, anche se non necessariamente in possesso di un grado di istruzione elevato oppure che non appartengono ai gruppi dei professionisti o dei tecnici,

per cui di fatto questo tipo di indicatore può essere al più considerato alla stregua di una misura del capitale umano dell'economia in senso molto ampio.

TAVOLA 4

LE STATISTICHE SULLE RISORSE UMANE IN SCIENZA E TECNOLOGIA

		HRSTE - HRST in termini di istruzione	
		Istruzione terziaria	Istruzione inferiore a quella terziaria
HRSTO - HRST in termini di occupazione	Professionisti/specialisti	HRSTC- HRST core	HRST senza istruzione terziaria
	Tecnici		
	Manager	HRST non-core	non HRST occupati
	Tutte le altre occupazioni		
	Disoccupati		
	Inattivi	HRST inattivi	non HRST inattivi

Fonte: Eurostat

39. La seconda variabile è un'intersezione dei due criteri: fa riferimento, cioè, ai lavoratori che rispettano entrambi i requisiti, per cui si può parlare del "core" delle HRST. In questo caso i criteri sono più rigidi, date che si selezionano persone in possesso certamente di un titolo di istruzione terziaria e appartenenti agli ambiti professionali indicati.

40. La terza variabile è costruita adottando criteri ancora più restrittivi: all'interno della classificazione delle professioni si fa riferimento a un sottoinsieme dell'Isco 2. Questi sono gli occupati definiti "Scientists and engineers". Pertanto, questo gruppo comprende le figure di livello più elevato. Dell'aggregato HRST, secondo le tre variabili sopra definite, Eurostat rende disponibile il dettaglio settoriale. Possiamo quindi non solo guardare al capitale umano dell'economia nel complesso negli ambiti S&E, ma anche a quello della sola Pubblica amministrazione.

41. La Tavola 5 presenta il livello nel 2022 dei tre indicatori precedentemente descritti; si mostra tanto il valore assoluto, ovvero il numero di occupati HRST, quanto la rispettiva incidenza sul totale dell'occupazione del Paese. Naturalmente, dato che le tre variabili rappresentano una selezione di persone sulla base di criteri progressivamente più restrittivi, i valori si riducono nel passare da una variabile all'altra. Come anticipato, la prima variabile utilizza criteri poco selettivi, per cui nel caso dell'intera Ue rientrerebbero nella definizione di HRST la metà degli occupati totali. Passando alla seconda variabile, l'HRST "core", l'incidenza si dimezza, scendendo al 26 per cento, mentre se si considerano solamente gli "scientists and engineers" questi incidono per il 9 per cento rispetto al numero totale di occupati.

I dati mostrano anche come all'interno del gruppo di Paesi considerati, quelli con i livelli più elevati di capitale umano siano nell'ordine Svezia, Olanda e Svizzera. Si nota anche come la posizione italiana sia preoccupante, visto che l'Italia secondo tutti gli indicatori considerati si colloca all'ultimo posto, e con distacco dagli altri Paesi considerati.

Il ritardo dell'economia italiana può anche essere colto considerando gli andamenti del Grafico 5, che mostra l'incidenza degli "scientists and engineers" sul totale dell'occupazione a dieci anni di distanza per tutte le economie UE, oltre a Islanda, Norvegia e Svizzera. Si osserva non solo come l'Italia per questa variabile registri il valore più basso fra le trenta economie considerate, ma anche come il nostro Paese sia quello che è migliorato meno di tutti nel corso dell'ultimo decennio. Di fatto, quindi, eravamo in una posizione di retrovia e il nostro ritardo si sta ampliando.

TAVOLA 5

OCCUPATI HRST (HUMAN RESOURCES IN SCIENCE & TECHNOLOGY)

migliaia e in % del totale degli occupati

	HRST totali ⁽¹⁾		HRST "core" ⁽²⁾		Scientists and engineers	
	migliaia	in % del totale degli occupati	migliaia	in % del totale degli occupati	migliaia	in % del totale degli occupati
Ue -27	99.468	50,5%	51.513	26,1%	17.826	9,0%
Area euro	79.046	51,8%	40.189	26,3%	13.687	9,0%
Germania	21.681	52,9%	9.928	24,2%	3.828	9,3%
Spagna	10.407	51,8%	5.427	27,0%	1.606	8,0%
Francia	15.812	56,8%	8.608	30,9%	2.640	9,5%
Italia	8.847	39,5%	4.101	18,3%	1.137	5,1%
Olanda	5.580	60,4%	3.023	32,7%	1.223	13,2%
Svezia	3.197	64,0%	1.884	37,7%	772	15,5%
Svizzera	2.662	58,6%	1.352	29,8%	604	13,3%
Regno Unito	18.485	56,2%	8.795	26,7%	3.727	11,3%

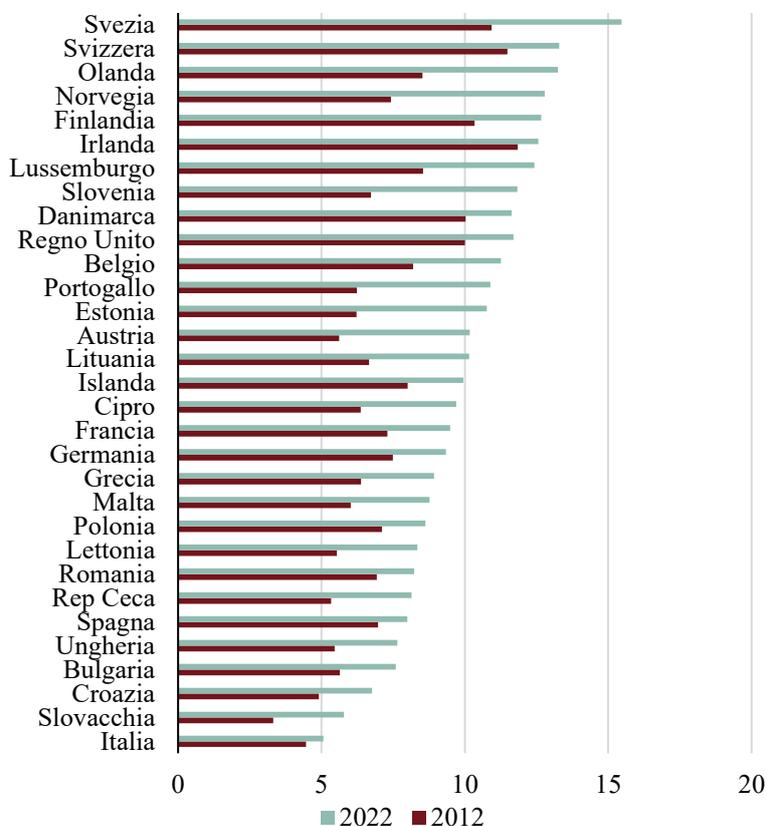
⁽¹⁾ Persons with tertiary education (ISCED) and/or employed in science and technology

⁽²⁾ Persons with tertiary education (ISCED) and employed in science and technology

Fonte: elaborazione su dati Eurostat

OCCUPATI HRST: SCIENTISTS AND ENGINEERS

(IN % OCCUPATI)



Fonte: elaborazione su dati Eurostat

42. L'analisi appena proposta con riferimento all'intera economia è stata basata su tre variabili costruite adottando criteri progressivamente più restrittivi dal punto di vista delle professioni considerate. In generale si tratta di misure del capitale umano in ambito scientifico, e quindi comprende certamente le figure più direttamente coinvolte nei processi di digitalizzazione. Tuttavia, il criterio non è particolarmente selettivo dal lato dell'istruzione visto che definisce una soglia legata al possesso o meno di un'istruzione terziaria, senza però circoscriverne il perimetro dal punto di vista delle discipline.

Ciò comporta che, basandosi sulla sola classificazione delle professioni, possano essere incluse anche figure di professionisti in ambiti legati solo in parte alla digitalizzazione. Restringendo l'ambito dell'analisi alla variabile che adotta i criteri maggiormente restrittivi, quella degli "scientists and engineers", il principale limite è che nei gruppi di professioni selezionate vi è anche il 22 della classificazione Isco, che comprende i "professionisti in scienze della salute", di fatto i medici, la cui presenza è comunque concentrata nel settore dei servizi sanitari, mentre dovrebbe risultare irrilevante restringendo l'analisi al solo comparto della Pubblica amministrazione.

43. La Tavola 6 replica l'analisi della tavola precedente (Tavola 5). Si riporta il numero degli occupati HRST, nelle tre accezioni, della Pubblica amministrazione e la

loro incidenza sul totale degli occupati dell'economia. In tal modo si dispone anche di una rappresentazione di come la PA contribuisca alla formazione di capitale umano nel sistema economico generale.

Ancor più di quanto già evidenziato con riferimento ai dati per il complesso dell'economia, quelli relativi alla Pubblica amministrazione rivelano un ritardo clamoroso dell'Italia. Facendo riferimento all'aggregato degli "scientists and engineers" della PA, la loro incidenza sul totale degli occupati è in Italia pari allo 0.1 per cento, un quarto di quanto si osserva nella media dell'area euro. Se l'Italia volesse incrementare il peso di queste figure nell'occupazione della PA portandole sugli standard medi europei (definiti in base alla rispettiva incidenza sul totale dell'occupazione) occorrerebbe aumentarne il numero di ben 65mila occupati.

A peggiorare il quadro vi è poi anche la constatazione degli scarsi progressi osservati nel corso del tempo. I dati sul numero degli "scientists and engineers" nella PA in diversi Paesi hanno evidenziato degli incrementi anche significativi negli ultimi anni, soprattutto a seguito delle nuove esigenze emerse con la pandemia. Non vi è invece riscontro di tale tendenza nel caso italiano, dove il numero di queste figure nella PA è rimasto sostanzialmente stabile da diversi anni. (Grafico 6)

TAVOLA 6

OCUPATI HRST (HUMAN RESOURCES IN SCIENCE & TECHNOLOGY)
NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

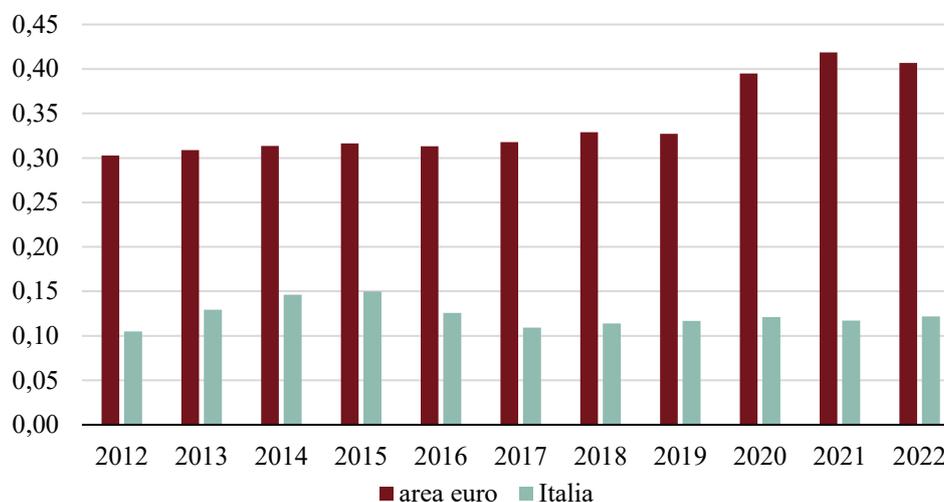
	HRST totali (1)		HRST "core" (2)		Scientists and engineers	
	migliaia	in % del totale degli occupati	migliaia	in % del totale degli occupati	migliaia	in % del totale degli occupati
Ue -27	9.120	4,6%	4.598	2,3%	804	0,4%
Area euro	6.910	4,5%	3.353	2,2%	620	0,4%
Germania	1.984	4,8%	924	2,3%	189	0,5%
Spagna	915	4,6%	442	2,2%	66	0,3%
Francia	1.372	4,9%	649	2,3%	104	0,4%
Italia	543	2,4%	200	0,9%	27	0,1%
Olanda	509	5,5%	305	3,3%	84	0,9%
Svezia	355	7,1%	223	4,5%	46	0,9%
Svizzera	143	3,1%	76	1,7%	16	0,3%
Regno Unito	1.553	4,7%	746	2,3%	237	0,7%

(1) Persons with tertiary education (ISCED) and/or employed in science and technology

(2) Persons with tertiary education (ISCED) and employed in science and technology

Fonte: elaborazione su dati Eurostat

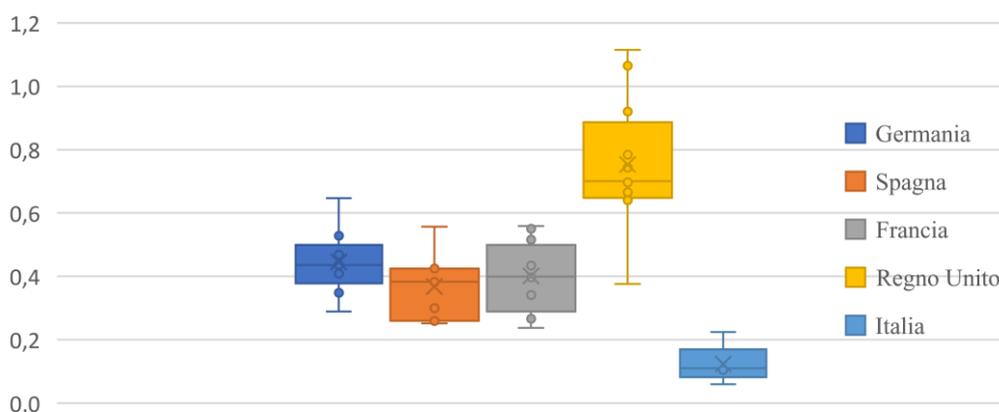
SCIENTISTS AND ENGINEERS NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
(IN % OCCUPATI NELL'ECONOMIA)



Fonte: elaborazione su dati Eurostat

44. La dimensione degli occupati HRST mette in luce un grave ritardo della Pubblica amministrazione italiana nei confronti degli altri Paesi. Un altro aspetto da evidenziare è che i livelli di tale variabile presentano in Italia una distribuzione territoriale non omogenea. La disaggregazione secondo le ripartizioni territoriali mostra livelli più elevati nelle regioni del Centro, evidentemente per il prevalere di effetti di concentrazione di alcune attività nella capitale, un fenomeno questo che non ha riscontro negli altri Paesi europei dove le HRST della Pa non hanno necessariamente un peso relativo maggiore nelle regioni della capitale. Questo acuisce ulteriormente la distanza delle altre macroaree italiane dalle regioni europee. Nel complesso le regioni con il livello più elevato degli “*scientists and engineers*” della PA sul totale dell’occupazione sono nel Regno Unito mentre nelle altre tre maggiori economie europee i livelli medi e i differenziali territoriali sono abbastanza simili (Grafico 7).

SCIENTISTS AND ENGINEERS NELLA PA, DISTRIBUZIONE TERRITORIALE
(IN % OCCUPATI DELLA REGIONE, SECONDO CLASSIFICAZIONE NUTS1)



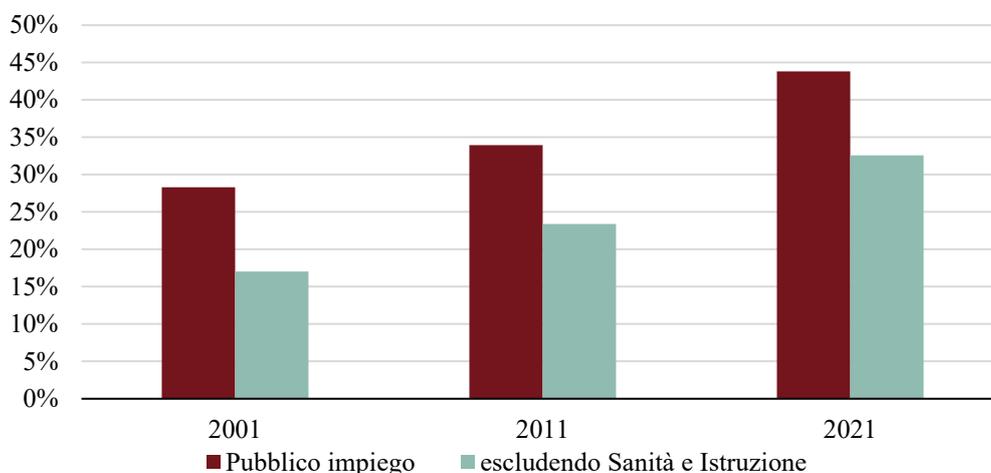
Fonte: elaborazione su dati Eurostat

45. In generale, il caso italiano mostra come, sebbene dal punto di vista dei processi di digitalizzazione della PA siano stati registrati sensibili progressi, con differenze territoriali che rispecchiano i consueti ritardi nei processi di sviluppo del nostro Paese, dal punto di vista di acquisizione di competenze specialistiche anche le regioni più avanzate del Paese sono in ritardo.

LA STRUTTURA DEL PERSONALE PA

46. Ulteriori approfondimenti sulle caratteristiche del capitale umano nella PA in Italia possono essere proposti a partire dai dati della Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro (RCFL) e dai dati del Conto Annuale. Il personale pubblico con almeno un titolo di studio terziario (laurea o superiore) rappresenta nel 2021, secondo i dati del Conto Annuale, il 44 per cento degli occupati; tale quota è piuttosto elevata (se si considera che per il totale dell'occupazione la quota di detentori di titoli terziari si ferma al 24,3 per cento) e risente del fatto che l'aggregato pubblico include anche il comparto Istruzione e ricerca e quello Sanità, caratterizzati da requisiti più elevati per l'ingresso (si pensi agli insegnanti o ai medici). Escludendo questi due comparti, e concentrandosi quindi sulla PA in senso stretto, la quota di laureati o con titoli superiori nell'organico è del 33 per cento, un livello ancora alto rispetto al totale dell'occupazione e che riflette i requisiti in termini di titoli richiesti alla partecipazione a molti concorsi (Grafico 8).

OCCUPATI CON ISTRUZIONE TERZIARIA NELLA PA



Fonte: elaborazione su dati Conto Annuale RGS

47. È da rilevare inoltre che la quota di laureati nell'organico della PA¹²³ è raddoppiata nel corso dell'ultimo ventennio, passando dal 17 del 2001 al 33 per cento del 2021. Tale evoluzione riflette soprattutto l'uscita delle coorti più anziane, caratterizzate da livelli medi di istruzione inferiori. Gli occupati con al massimo la licenza media si sono ridotti di 369mila unità nell'arco del ventennio, e anche quelli con titoli di studio secondari hanno sperimentato una contrazione nei propri numeri, di poco meno di 76mila unità. Complessivamente, il pubblico impiego¹²⁴ ha perso quasi 292mila occupati tra il 2001 e il 2021, ovvero le uscite sono state solo parzialmente sostituite da nuove entrate, dati i vincoli al turnover che hanno limitato per molti anni le possibilità di assunzione.

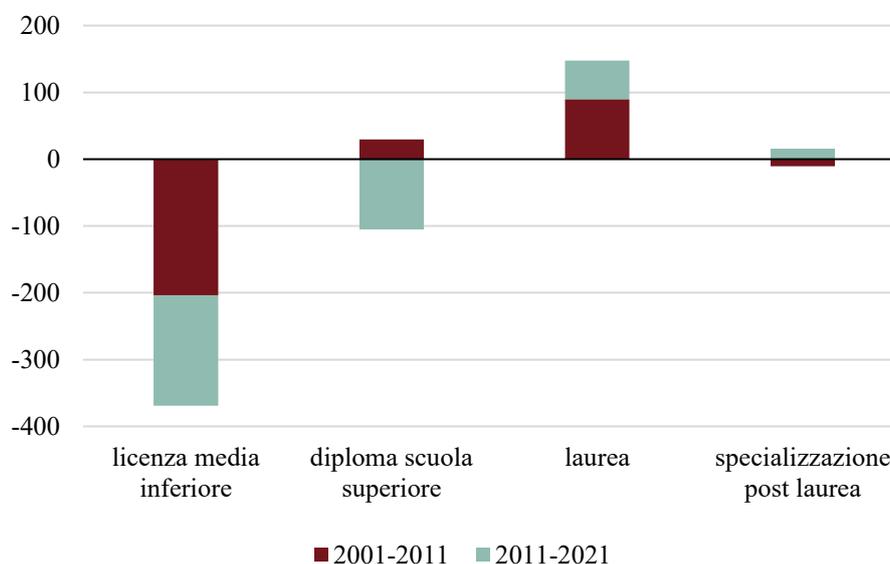
48. Gli occupati con laurea o titoli superiori sono aumentati di 153mila occupati in un ventennio: se si osservano però i due decenni, si notano andamenti differenziati. Tra il 2001 e il 2011 sono aumentati gli occupati laureati (quasi 90mila occupati in più), mentre si sono ridotti gli occupati con titoli post-laurea (per circa 10mila unità). Nel secondo decennio l'aumento del numero di occupati laureati è stato invece più modesto, limitato a poco meno di 58mila occupati in dieci anni: si tratta d'altronde degli anni maggiormente interessati dai blocchi al turnover, introdotti con la Legge Finanziaria per il 2007, che hanno invece toccato meno il decennio precedente. Nello stesso periodo, però, gli occupati con specializzazioni post-laurea sono aumentati di quasi 16mila unità: nonostante i vincoli alle assunzioni, si osserva un potenziamento dei livelli di istruzione più elevati (Grafico 9).

¹²³ Escludendo Sanità e Istruzione e ricerca.

¹²⁴ Sempre nell'aggregato qui considerato, che esclude Sanità e Istruzione e Ricerca.

LE VARIAZIONI NELL'OCCUPAZIONE DELLA PA PER TITOLI DI STUDIO

(in migliaia)



Fonte: elaborazione su dati Conto Annuale RGS

Nello stesso periodo è cresciuta l'età media del personale, passata dai 41 anni del 2001 ai 49.3 del 2021. Questo potrebbe rappresentare un fenomeno di freno alla transizione digitale nella PA. Come ricordato da Formez¹²⁵, per la transizione è fondamentale il coinvolgimento delle persone che lavorano nella Pubblica amministrazione. Alcuni ostacoli al cambiamento sono rappresentati dal sottodimensionamento degli organici, dall'assenza delle competenze tecnico-specialistiche necessarie o dalla loro inadeguatezza, dall'anzianità del personale e delle figure apicali, o in generale dalla scarsa percezione dei vantaggi derivanti dalla transizione (ad esempio in termini di organizzazione del lavoro) che portano a resistenze all'implementazione dei cambiamenti e a timori per le modifiche dello status quo.

49. Qualche dettaglio ulteriore sulle caratteristiche dei dipendenti della PA italiana è fornito dalla Rilevazione Continua sulle Forze Lavoro (RCFL) condotta dall'Istat presso i lavoratori, e non presso le Amministrazioni come il Conto Annuale; pertanto, fornisce maggiori informazioni su questi e non sulle istituzioni che li impiegano. I dati relativi al 2022 concordano come ordini di grandezza con quanto evidenziato dai dati del Conto Annuale: gli occupati laureati impiegati nella Pubblica amministrazione (incluso però anche difesa e assicurazione sociale obbligatoria) rappresentano un terzo del personale. Ma le informazioni ulteriori permettono di dettagliare il quadro, in particolare di capire in quali ambiti sono specializzati; non sorprendentemente, la maggior parte degli occupati laureati nella PA (il 27 per cento) ha un titolo in ambito giuridico, seguito da quello delle scienze sociali e comunicazione (23 per cento) e dall'ambito economico (14 per cento).

¹²⁵ Formez PA (2022), La transizione digitale, Rapporto Formez PA 2022

50. I laureati in ambito STEM, ovvero con lauree nel gruppo scientifico e tecnico (incluso in quest'ultimo sia l'ambito Informatica e Tecnologia ICT che quello di Ingegneria industriale e dell'informazione) occupati nella PA erano, nel 2022, poco meno di 37mila persone, ovvero il 9,6 per cento degli occupati laureati nel settore. In altre parole, rappresentano ancora una quota piuttosto minoritaria rispetto ad altri campi di specializzazione maggiormente rappresentati negli organici.

51. In definitiva, dai dati presentati emerge come anche la PA condivide la caratteristica del sistema produttivo italiano rappresentata dallo scarso peso degli occupati nelle discipline STEM. Le spiegazioni del divario accumulato dall'economia italiana hanno tradizionalmente guardato tanto ai fattori che hanno limitato l'offerta di questi lavoratori (cioè, la scarsa propensione degli studenti in Italia a seguire percorsi di studio nelle discipline STEM), quanto a fattori di domanda. Fra questi ultimi uno dei temi più significativi è quello della dimensione di impresa mediamente più bassa, che renderebbe più complesso l'inserimento di queste figure nelle aziende. Tuttavia, questa spiegazione non può essere valida per la Pubblica amministrazione.

GLI OCCUPATI “SCIENTISTS AND ENGINEERS” NELLA PA

52. Utilizzando i dati della Rilevazione sulle forze di lavoro Istat sono stati ricostruiti gli aggregati introdotti da Eurostat e discussi in precedenza. Gli occupati HRST-core in Italia (secondo le definizioni precedenti, ovvero con istruzione terziaria e impiegati come professionisti o tecnici¹²⁶) nel 2022 risultano, secondo queste stime, 4.1 milioni di persone, ovvero circa il 18 per cento degli occupati. Provando a costruire un aggregato più ristretto, considerando solo i cosiddetti “Scientists and Engineers” (considerando quindi gli occupati laureati in ambito scientifico e tecnico¹²⁷ che impiegati come professionisti o tecnici), si giunge ad una quantificazione di questi occupati in poco meno di 800mila nel 2022, pari al 3,5 per cento del complesso dell'occupazione italiana. Il numero decisamente inferiore alle stime di Eurostat è dovuto ai criteri maggiormente restrittivi applicati, in particolare riguardo ai titoli di studio considerati, dato che nel computo dell'aggregato sono stati esclusi alcuni laureati di ingegneria (Ingegneria civile, che è classificata insieme ad Architettura), nonché i laureati in ambito Medico-Sanitario e Farmaceutico¹²⁸, perché poco legati alla questione della digitalizzazione.

53. Non sorprendentemente, l'incidenza degli occupati “Scientists and Engineers” (d'ora in avanti, S&E) è massima nei servizi di informazione e comunicazione (per i quali oltre il 22 per cento degli occupati è classificabile come S&E); altri settori in cui la loro incidenza è superiore alla media sono i servizi alle imprese (Attività immobiliari, servizi alle imprese e altre attività professionali e imprenditoriali) e Istruzione, sanità e altri servizi sociali, in cui però gli occupati S&E non superano il 6 per cento degli occupati totali nel settore. Nella Pubblica amministrazione, secondo le stime effettuate sui dati

¹²⁶ Classificati come professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione o professioni tecniche.

¹²⁷ Si includono i laureati in ambito Scientifico, Informatica e Tecnologie ICT, Ingegneria industriale e dell'informazione.

¹²⁸ Includendo anche questi gruppi di laurea si arriva ad un aggregato di 1.9 milioni di persone occupate in professioni a elevata specializzazione o tecniche, pari all'8.1 per cento degli occupati.

RCFL, gli occupati S&E rappresentano l'1,9 per cento degli occupati nel comparto nel 2022.

54. In generale, l'occupazione S&E è caratterizzata da un elevato divario di genere (i dati per il 2022 evidenziano come per ogni donna S&E vi siano due uomini). Gli occupati S&E sono tendenzialmente più giovani degli altri occupati; nella classe di età 25-34 anni gli occupati S&E sono oltre il 5 per cento degli occupati. Questo riflette da una parte effetti di coorte (le coorti più giovani sono più istruite delle coorti più anziane, e quindi una categoria caratterizzata da titoli di studio elevati ha una maggior incidenza) e in parte la novità di alcuni tipi di specializzazione (come Informatica e tecnologie ICT) (Tavola 7).

TAVOLA 7

OCUPATI S&E (SCIENTISTS & ENGINEERS) - 2022
(IN % OCCUPATI TOTALI)

Totale occupazione	3,5%
<i>Settori</i>	
Agricoltura, silvicoltura e pesca	0,2%
Industria in senso stretto	4,3%
Costruzioni	0,7%
Commercio	1,1%
Alberghi e ristoranti	0,1%
Trasporto e magazzinaggio	1,0%
Servizi di informazione e comunicazione	22,4%
Attività finanziarie e assicurative	3,7%
Attività immobiliari, servizi alle imprese e altre attività professionali e imprenditoriali	5,3%
Amministrazione pubblica e difesa assicurazione sociale obbligatoria	1,9%
Istruzione, sanità ed altri servizi sociali	5,5%
Altri servizi collettivi e personali	0,6%
<i>Classi di età</i>	
15-24	1,0%
25-34	5,1%
35-44	4,3%
45-54	3,1%
55-64	2,4%
65-74	2,5%
75-89	1,5%
<i>Genere</i>	
Uomini	3,9%
Donne	2,8%
<i>Ripartizione territoriale</i>	
Nord Ovest	3,7%
Nord Est	3,5%
Centro	3,8%
Mezzogiorno	3,1%
Isole	2,6%

Fonte: elaborazione su dati RCFL Istat

55. Per quanto riguarda gli occupati S&E nella Pa si osserva una distribuzione per età maggiormente spostata verso le età più mature. Se infatti nel complesso dell'occupazione S&E i più giovani (classe 25-34 anni) rappresentano oltre un quarto degli occupati, nella PA il loro peso è ridotto all'8 per cento, mentre a incidere maggiormente è la classe 45-54 anni, dove si concentra oltre il 43 per cento dell'occupazione S&E. Ciò potrebbe essere il riflesso dei vincoli all'ingresso negli ultimi anni, che hanno limitato l'accesso delle coorti più giovani, ma anche di una scarsa propensione alla scelta della PA come datore di lavoro da parte delle generazioni più giovani, soprattutto se dotate di competenze abbastanza ricercate sul mercato del lavoro.

Questa distribuzione per età mette in risalto un altro problema: oltre un occupato S&E nella PA su cinque ha un'età superiore ai 55 anni, e questo comporterà l'esigenza, nei prossimi anni, di sostituire gli occupati più anziani che andranno via via in pensione.

56. Per quanto riguarda la distribuzione territoriale, si osserva come gli occupati S&E nella PA siano particolarmente concentrati nel Lazio, dove si trova un occupato su tre; ciò riflette indubbiamente la concentrazione di molte attività dell'Amministrazione Centrale a Roma. Altre regioni dove si osserva una maggior concentrazione degli occupati S&E nella PA sono l'Emilia-Romagna, il Veneto e la Sicilia. Il peso della Lombardia è invece molto modesto per quanto riguarda la PA, diversamente da quanto osservato per il totale dell'economia, per la quale un occupato S&E su cinque è localizzato nel territorio lombardo (Tavola 8).

TAVOLA 8

COMPOSIZIONE OCCUPAZIONE S&E (SCIENTISTS & ENGINEERS) - 2022)

	Totale economia	PA
<i>Classi di età</i>		
15-24	1,4%	1,0%
25-34	26,0%	8,0%
35-44	29,1%	24,5%
45-54	26,8%	43,4%
55-64	14,6%	22,8%
65-74	1,9%	0,3%
75-89	0,1%	0,0%
<i>Genere</i>		
Uomini	65,8%	64,7%
Donne	34,2%	35,3%
<i>Regione</i>		
Piemonte	8,3%	3,1%
Valle d'Aosta	0,2%	0,5%
Lombardia	20,3%	4,8%
Trentino alto Adige	1,8%	2,5%
Veneto	8,8%	11,8%
Friuli-Venezia Giulia	2,0%	2,2%
Liguria	3,3%	2,9%
Emilia Romagna	9,9%	12,9%
Toscana	5,6%	4,6%
Umbria	1,5%	1,9%
Marche	2,3%	1,3%
Lazio	13,8%	32,9%
Abruzzo	1,9%	0,5%
Molise	0,4%	0,4%
Campania	7,5%	2,3%

	Totale economia	PA
Puglia	3,8%	2,0%
Basilicata	0,6%	0,8%
Calabria	2,1%	2,8%
Sicilia	4,5%	9,5%
Sardegna	1,6%	0,3%

Fonte: elaborazione su dati RCFL Istat

PNRR E FABBISOGNI DI PERSONALE CON PROFILO STEM

Le misure della Missione 1 Componente 1

57. All'interno del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, la Missione 1 Componente 1 è quella che più di altre potrebbe comportare una maggior domanda di personale specializzato in ambito digitale da parte della Pubblica amministrazione, per effetto della serie di investimenti in digitalizzazione precedentemente ricordati.

Per facilitare la raccolta delle candidature è stata creata una piattaforma unica di reclutamento (inPA, gestita dal Dipartimento della Funzione Pubblica), come progetto nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Tale portale è stato creato per facilitare la selezione dei profili tecnici e gestionali necessari alla realizzazione del PNRR, ma è a disposizione di tutte le amministrazioni nella gestione delle procedure concorsuali e nel reclutamento di professionisti sulla base del fabbisogno.

58. Una ricognizione degli avvisi pubblicati per il reclutamento di esperti per l'attuazione del PNRR, e raccolti su ItaliaDomani, evidenzia come solo di professionisti con elevata esperienza in ambito digitale ne siano ricercati circa 250. Ulteriori informazioni sono fornite dal censimento dei concorsi gestiti da Formez PA, riguardanti 6 bandi pubblicati tra il 2021 e la prima parte del 2022 e con riferimento alle esigenze di realizzazione del PNRR. Tali bandi di concorso riguardavano il reclutamento di oltre 15mila dipendenti, a tempo determinato, suddivisi in diversi profili professionali. Per quanto il profilo maggiormente richiesto sia di "addetto all'ufficio per il processo", dato che oltre metà dei posti disponibili sono stati messi a bando con il Concorso Giustizia PNRR (e con quello Giustizia Trento), è stato espresso anche un fabbisogno di 320 funzionari con profili riconducibili all'aggregato *Scientists&Engineers*, ovvero Funzionari con profilo informatico, ingegneristico e ingegneristico gestionale, Funzionari con profilo statistico-matematico e Funzionari esperti analisti informatici. A questi si aggiungono 2682 posti per Funzionari esperti tecnici (per i quali sono richieste competenze in ambito ingegneristico civile).

59. Dei 320 funzionari più "digitali", la maggioranza (182) sono espressione di un fabbisogno delle Amministrazioni Centrali (in particolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze e del Ministero delle Infrastrutture e delle Mobilità sostenibili). 138 sono invece gli esperti analisti informatici ricercati da Enti locali nell'ambito del concorso Coesione Sud; si tratta pertanto di Amministrazioni localizzate nel Mezzogiorno (Tavola 8-bis) (Grafico 9-bis).

60. Va rammentato, inoltre, che tale aggregato non comprende il numero delle figure ricercate dalle singole Amministrazioni per la realizzazione del processo di transizione digitale delineato dal PNRR con concorsi non gestiti e censiti da Formez.

Non sono disponibili dati aggregati sui diversi concorsi banditi dalle singole Amministrazioni, ma è ipotizzabile che, data la scarsa presenza di personale HRST negli organici (e la concentrazione nelle Amministrazioni centrali suggerita dalla distribuzione territoriale), molte Amministrazioni locali dovranno reclutare personale con profili adeguati.

TAVOLA 8-BIS

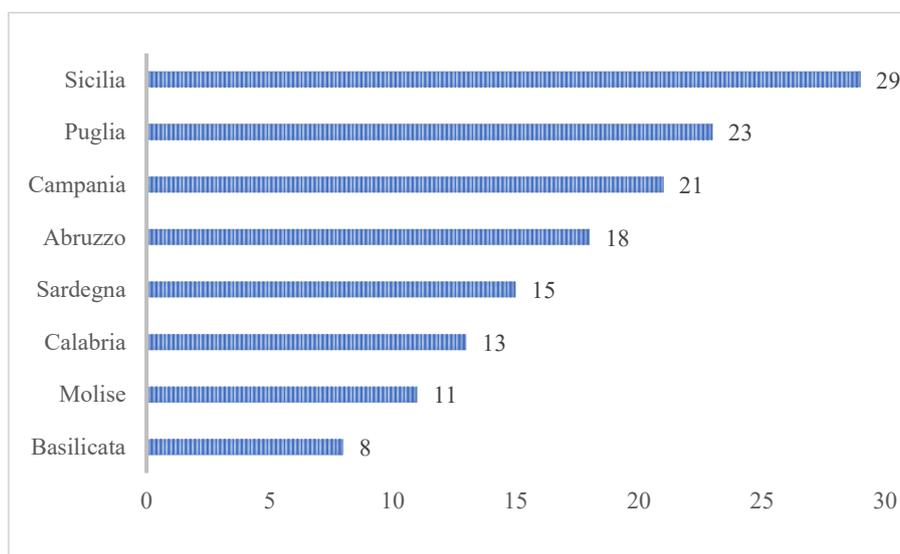
I FABBISOGNI ESPRESSI DALLE AMMINISTRAZIONI NEI CONCORSI PNRR DEL 2021-22 GESTITI DA FORMEZ

	Enti locali	Amministrazioni centrali
Funzionario con profilo informatico, ingegneristico, ingegneristico gestionale		104
Funzionario con profilo statistico-matematico		73
Funzionario esperto analista informatico	138	5
TOTALE	138	182

Fonte: elaborazione su dati Formez PA

GRAFICO 9-BIS

FABBISOGNO DEGLI ENTI LOCALI DI ANALISTI INFORMATICI (CONCORSO COESIONE), PER TERRITORIO



Fonte: elaborazione su dati Formez PA

61. Le stime sull'aumento di occupazione derivante dal PNRR non forniscono il dettaglio per profili professionali, per quel che riguarda il personale della PA. Secondo le ultime previsioni di Excelsior, nel periodo 2023-2027 si potrebbe assistere all'espansione dell'occupazione pubblica di oltre 28mila persone nel comparto servizi generali e assistenza sociale obbligatoria. Tale crescita occupazionale è da ricondurre

“essenzialmente alle maggiori assunzioni necessarie per soddisfare le esigenze espresse dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza”¹²⁹.

62. Non ci sono stime però distinte per figure professionali relative alla sola componente espansiva nel comparto della PA in senso stretto (al netto, cioè, di istruzione, sanità e servizi sociali). Supponendo che la composizione della domanda aggiuntiva sia uguale a quella stimata per il totale dell’occupazione pubblica, che prevede che il 40 per cento dei fabbisogni di dipendenti pubblici sia per professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione e il 22 per cento per professioni tecniche, si potrebbe supporre che il fabbisogno aggiuntivo della PA di figure scientifiche e tecniche¹³⁰ sia di oltre 17.500 professionisti nel periodo 2023-2027. Si può ipotizzare, però, che la parte espansiva delle assunzioni sia maggiormente focalizzata sulle figure ad elevata specializzazione non presenti nell’organico di quanto lo sia la componente di sola sostituzione; immaginando, quindi, che la quota di tali figure sia superiore a quella media, si può stimare il fabbisogno aggiuntivo di figure scientifiche e tecniche nel periodo 2023-2027 in almeno 20mila persone¹³¹, di cui una parte rilevante riconducibili alle esigenze di realizzazione del PNRR (Tavola 9).

TAVOLA 9

LE PREVISIONI EXCELSIOR SUI FABBISOGNI DI DIPENDENTI PUBBLICI NEL 2023-2027

Fabbisogni di dipendenti pubblici	migliaia 737,9	%
<i>per tipo domanda</i>		
Espansione	62,3	8,4
Sostituzione	675,6	91,6
<i>per settori</i>		
Istruzione e servizi formativi pubblici	239,7	32,5
Sanità, assistenza sociale e servizi sanitari pubblici	190,8	25,9
Servizi generali della Pubblica amministrazione e assi-curaazione sociale obbligatoria	307,4	41,7
<i>per gruppi professionali</i>		
Dirigenti	16,4	2,2
Professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione	294,4	39,9
Professioni tecniche	166,2	22,5
Impiegati	151,4	20,5
Professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi	61,7	8,4
Operai specializzati	2,8	0,4
Conduttori di impianti e addetti a macchinari fissi e mobili	3,0	0,4
Professioni non qualificate	35,5	4,8
Forze Armate	6,5	0,9

Fonte: elaborazione su dati Unioncamere – ANPAL, Sistema Informativo Excelsior

63. Ad agosto 2023 è stata avanzata dal Governo una proposta di revisione del Piano, che tiene conto delle criticità rilevate nella terza relazione di monitoraggio

¹²⁹ Unioncamere – ANPAL, Sistema Informativo Excelsior (2023) Previsioni dei fabbisogni occupazionali e professionali in Italia a medio termine (2023-2027). Scenari per l’orientamento e la programmazione della formazione.

¹³⁰ Senza distinguere però per ambito di laurea (non restringendo ai laureati in discipline STEM).

¹³¹ Con l’ipotesi che la quota di professionisti scientifici e tecnici nel fabbisogno addizionale della PA sia del 70 per cento.

sull'attuazione del PNRR, legate a diversi fattori, come l'aumento dei prezzi dei materiali o la loro scarsità, l'impreparazione del tessuto produttivo, le difficoltà amministrative o gestionali. Per quanto riguarda la Missione 1 C1, le modifiche proposte non prevedono importanti definanziamenti, come per altre Missioni. Riguardano piuttosto le descrizioni di alcuni obiettivi intermedi, la correzione di alcuni errori formali o la suddivisione di un target (M1C1-12) su due anni. Si propone una riprogrammazione finanziaria (per 19 milioni di euro) dalla sub-misura 1.4.3 alla 1.4.4, per tenere conto di una riduzione nel numero di servizi da integrare e la necessità di rafforzare le infrastrutture tecnologiche dei provider di identità digitale.

Le altre misure del PNRR

64. Oltre alla Componente 1 della Missione 1, che rappresenta il principale insieme di interventi in grado di influenzare il fabbisogno pubblico di personale con competenze in ambito digitale, ci sono naturalmente altre misure contenute nel Piano che condizionano la domanda complessiva di occupati con competenze STEM. Poiché la transizione digitale rappresenta uno degli obiettivi strategici del Piano, non stupisce che molti interventi abbiano una ricaduta in ambito digitale, stimolando anche la domanda del settore privato per questo tipo di professionisti, che pertanto è prevista aumentare anche considerevolmente.

65. In un recente lavoro¹³² la Banca d'Italia ha presentato delle stime della crescita occupazionale attivata dal PNRR per i principali settori. Nell'ambito dei settori della Programmazione informatica, l'occupazione attivata secondo queste stime nell'anno di picco (2024) dai progetti nuovi finanziati con i fondi PNRR (incluso anche il Fondo Nazionale complementare e il React-EU) è pari a 27.700 persone. È da sottolineare che le stime fanno riferimento alla sola occupazione privata, escludendo invece la Pubblica amministrazione. Questo comporta che si suppone che l'attuazione del PNRR possa determinare una domanda aggiuntiva importante di occupati nel settore privato, generando concorrenza rispetto al datore di lavoro pubblico.

66. Nel Rapporto sul mercato del lavoro del CNEL¹³³, che analizza le previsioni Excelsior per il periodo 2022-26 per quanto riguarda gli impatti del PNRR, sono discusse alcune stime circa la domanda di occupati da parte del settore dell'informatica e delle telecomunicazioni, che attinge alla stessa platea di professionisti che potrebbero essere piuttosto impiegati nell'ambito della digitalizzazione della Pubblica amministrazione. Tali stime che indicano in oltre 63mila il fabbisogno di occupati nel settore nel periodo 2022-2026 per la sola componente espansiva, ai quali si sommano altri 48mila occupati per la componente di *replacement* degli addetti che via via si pensionano. Complessivamente, nel periodo considerato i nuovi occupati che potrebbero rendersi necessari al settore sono oltre 111mila. Si tratta di un fabbisogno consistente che drena dal mercato del lavoro occupati altrimenti candidabili a posizioni nell'ambito del settore pubblico.

¹³² Basso G., Guiso L., Paradisi M., Petrella A. (2023) L'occupazione attivata dal Piano nazionale di ripresa e resilienza e le sue caratteristiche, *Questioni di Economia e Finanza* n.747

¹³³ Gagliardi C., Maroni R.A., Scaccabarozzi S., Lucifora C. "Occupazione e PNRR: cambiamenti e mismatch nella struttura dell'occupazione", in CNEL (2022), XXIV Rapporto mercato del lavoro e contrattazione collettiva.

67. Oltre a ciò, dal punto di vista delle competenze le stime presentate nel rapporto CNEL evidenziano l'ampia richiesta di un *mix* di *e-skill*, ovvero figure professionali in possesso di almeno due delle competenze digitali mappate (competenze digitali di base, capacità di utilizzare linguaggi e metodi matematici e informatici, capacità di gestire soluzioni innovative). Secondo le elaborazioni, la richiesta di un *mix* di *e-skill* potrebbe interessare almeno 900mila professionisti. Questo comporta che la domanda risulterà particolarmente concentrata sulle professioni a elevata specializzazione e su quelle tecniche.

68. Le stime, pur tra loro diverse, sono coerenti nel delineare un presente e un futuro prossimo in cui la pressione data dalla domanda di occupati in ambito digitale è elevata e destinata a crescere. Va altresì ricordato che le professioni per le quali sono necessarie elevate competenze in senso digitale sono anche quelle per le quali attualmente si riscontrano le maggiori difficoltà di reperimento sul mercato del lavoro. Stando alle rilevazioni più recenti di Unioncamere, una quota molto elevata di assunzioni (il 48 per cento per le professioni tecniche, il 44 per cento per le professioni intellettuali scientifiche e il 61 per cento per i tecnici informatici, telematici e delle comunicazioni) è caratterizzata, secondo le imprese, da difficoltà di reperimento. Nel comparto digitale, quanto più elevate sono le competenze digitali cercate, o quanto più è ritenuto importante per lo svolgimento della professione l'avere *e-skill* (o la combinazione di skill), tanto più è intensa la difficoltà di reperimento.

LE DIFFICOLTÀ DI RECLUTAMENTO

69. Sia il datore di lavoro pubblico che il settore privato stanno esprimendo un fabbisogno crescente di professionisti in ambito digitale; tale aumento marcato della domanda comporta già ora alcune tensioni sul mercato del lavoro. Alcuni effetti si vedono anche nella partecipazione ai concorsi pubblici. La rilevazione di Formez¹³⁴ circa la selezione del personale della Pubblica amministrazione ha messo in evidenza alcuni aspetti problematici.

70. L'analisi ha riguardato i concorsi gestiti da Formez, e copre un lasso temporale piuttosto ampio, che va dal 2010 alla prima metà del 2022. In generale, il comparto pubblico gode ancora di una buona attrattività come datore di lavoro, evidenziata dal numero ancora elevato di candidature ricevute (102 candidature in media per posto bandito); va ricordato però che solo una parte di queste candidature si traduce in candidati valutati idonei, di cui una parte risulta poi vincitrice di un posto. Pertanto, non sempre l'elevato numero di candidature (peraltro valutate in media su un campione piuttosto ampio di concorsi) si traduce in una automatica copertura totale dei posti messi a bando. Formez evidenzia come solo il 73 per cento delle procedure concorsuali si siano concluse con una copertura totale dei posti. Per il 23 per cento dei profili non viene raggiunta la copertura totale, lasciando quindi vacanti dei posti (circa il 16,5 per cento dei posti messi a bando).

¹³⁴ Formez PA (2022) La selezione di personale per le pubbliche amministrazioni, Rapporto Formez PA 2022

71. Un aspetto da ricordare riguarda però la cadenza temporale: per quanto il campione analizzato sia piuttosto ampio (i concorsi gestiti da Formez nel periodo 2010-2022), la maggior parte delle osservazioni (i posti banditi) si addensa nell'ultima parte del periodo, quando i concorsi sono aumentati di numero, in parte per recuperare le attività concorsuali bloccatesi nel 2020 a causa dell'emergenza Covid, in parte per effetto della normativa di semplificazione delle procedure di reclutamento (d.l. 44/2021), e anche per la necessità di procedere al reclutamento straordinario di personale per l'attuazione del PNRR; Formez stima che oltre il 45 per cento dei posti banditi nel 2021 sia riconducibile a questa tipologia di selezioni.

72. Negli ultimi periodi però il tasso di copertura si è ridotto: è aumentata la quota di posti banditi che non sono risultati coperti. In particolare, Formez sottolinea come per il 2022¹³⁵ sia aumentato il tasso di copertura dei posti (che sale dall'80 del 2021 al 90 per cento), ma scende al 40 per cento la copertura dei profili professionali ricercati.

73. Si rileva una difficoltà persistente a coprire il fabbisogno di profili professionali tecnici o particolarmente specializzati. Già dalle prove iniziali, per queste figure viene registrato un abbattimento della partecipazione rispetto alle candidature. Nel biennio 2021-22 sono state chiuse diverse procedure concorsuali per l'assunzione di 867 unità di personale con profilo professionale specialistico di "Statistico/Informatico"; il rapporto di Formez evidenzia come solo il 40 per cento dei concorsi ha raggiunto la piena copertura e nel complesso i posti coperti siano stati il 62 per cento dei totali disponibili. L'offerta di lavoro, valutata con il rapporto tra idonei e posti in concorso (pari al 70 per cento), è ritenuta insufficiente a coprire i fabbisogni delle amministrazioni. Per il profilo di "Ingegnere/Architetto" è coperto poco più di un posto su quattro; metà delle procedure concorsuali si è chiusa con una significativa mancata copertura dei posti. Gli idonei per posto bandito sono solo il 54 per cento, evidenziando anche per questo profilo un'insufficienza dell'offerta rispetto al fabbisogno (Tavola 10).

TAVOLA 10

PERCENTUALE DI COPERTURA DEI POSTI BANDITI A CONCORSO 2021-22 PER PROFILO PROFESSIONALE

	% posti coperti
Addetto all'Ufficio per il processo	100
Educatore, assistente sociale	100
Ispettore del lavoro	100
Operatore data entry	100
Giuridico, amministrativo	85,4
Operatore di accoglienza e vigilanza	82,2
Servizi tecnici (ingegneri, architetti)	28,4
Statistico, informatico	62,5
Analista mercato del lavoro	41,7

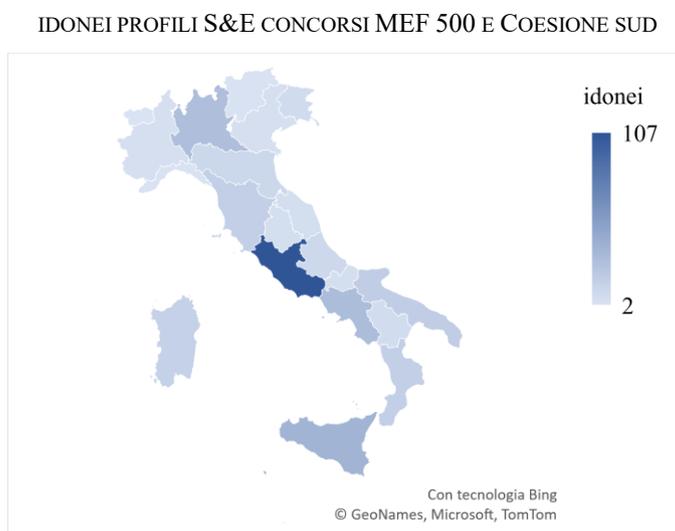
Fonte: dati Formez PA

74. In due dei principali concorsi banditi nel biennio 2021-22 per far fronte alle esigenze di realizzazione del PNRR e gestiti da Formez (Concorso MEF per 500 esperti

¹³⁵ I concorsi censiti nell'analisi sono quelli fino al 30 giugno 2022.

e Concorso Coesione bis) si è rilevata una concentrazione territoriale degli idonei nei profili più tecnici (Ingegnere/Informatico, Analista Informatico, Statistico-Matematico). Quasi un idoneo su tre, infatti, è residente nel Lazio; al concorso MEF, per il reclutamento di 177 esperti in ambito ingegneristico/informatico e statistico, hanno probabilmente partecipato soprattutto persone già residenti nel Lazio (dato che spesso il trasferimento a Roma, sede di lavoro, è visto come un ostacolo). Anche il Mezzogiorno risulta più che rappresentato; il 39 per cento degli idonei è residente in regioni del Sud, e in particolare in Sicilia e Campania. Ciò discende in parte dal fatto che uno dei due concorsi esaminati fosse il Concorso Coesione bis (destinato a reclutare personale per le amministrazioni del Mezzogiorno) e in parte dal fatto che nel Sud le opportunità di lavoro nel settore privato sono generalmente inferiori. È da rilevare anche come una parte, seppur marginale, degli idonei -il 2% - provenga dall'estero (Grafico 9-ter).

GRAFICO 9-TER



Fonte: elaborazione su dati Formez PA

75. Si evidenzia inoltre come i laureati in discipline STEM tendano ad essere poco attratti dal lavoro nel settore pubblico, dato che sono sottorappresentati tra i candidati (ai concorsi banditi nel 2021) rispetto alla loro quota sul totale dei laureati.

76. Un altro elemento di criticità è dato dal crescente fenomeno delle **rinunce**. In molti casi, difatti, si sono registrate rinunce all'assunzione da parte dei vincitori. In parte, tale fenomeno è da ricondurre alla competizione interna tra Amministrazioni, data dal fatto che oltre il 40 per cento dei candidati complessivi ha partecipato a più concorsi; inoltre, restringendo l'analisi ai soli idonei, più di un quarto di questi ha superato almeno due concorsi.

Nel rapporto si sottolinea come in termini di copertura dei posti, le assunzioni con contratti a tempo indeterminato presentano un vantaggio. I bandi più recenti esaminati riguardano il reclutamento del personale per la realizzazione del PNRR, che prevedono l'assunzione a tempo determinato: spesso i vincitori di questi concorsi hanno rinunciato perché vincitori di altri concorsi a tempo indeterminato, determinando un aumento del fenomeno delle rinunce (Tavola 11).

COPERTURA DEI POSTI E INCIDENZA DELLE RINUNCE PER PROFILO PROFESSIONALE

Concorso Coesione 2022

	n.posti banditi	% posti coperti	n.posti vacanti	% rinunce (sugli idonei)
Esperto Amministrativo giuridico	169	453	0	24,3
Esperto in progettazione e animazione territoriale	177	137	0	35,0
Esperto in gestione, rendicontazione e controllo	918	21,4	722	34,2
Esperto analista informatico	124	90,3	12	43,8
Esperto tecnico (ingegneri e architetti)	1412	11,8	1245	22,3

Concorso PNRR 500 esperti

	n.posti banditi	% posti coperti	n.posti vacanti	% rinunce (sugli idonei)
Profilo economico	198	132,3	0	37,4
Profilo giuridico	125	779,2	0	13,9
Profilo informatico-ingegneristico	104	185,6	0	52,8
Profilo statistico-matematico	73	143,8	0	46,7

77. Sono stati però fatti alcuni passi volti a migliorare l'attrattività della Pubblica amministrazione come datore di lavoro. La riforma delle competenze e delle carriere, all'interno del quadro del PNRR, prevede una ridefinizione dei profili professionali, una riprogettazione dei percorsi di sviluppo della carriera, riordinando il quadro normativo sulla mobilità verticale e orizzontale dei dipendenti. In particolare, in occasione del rinnovo contrattuale delle Funzioni centrali per il triennio 2019-21 (siglato nel 2022), è stata introdotta una nuova area ("area delle elevate professionalità") in cui collocare il personale in possesso di elevata qualificazione professionale. Si introduce inoltre la nozione di "famiglie professionali", ovvero ambiti professionali omogenei caratterizzati da competenze similari, rilevante ai fini dell'inquadramento giuridico del personale. In aggiunta, è stata introdotta la previsione di un percorso economico che consente l'ottenimento di quote aggiuntive di stipendio ("differenziali stipendiali") volte a remunerare il maggior grado di competenza professionale acquisito.

L'OFFERTA DI LAVORO: PROPENSIONE AGLI STUDI STEM E TREND DEMOGRAFICO

78. Come è stato evidenziato in queste pagine, la domanda di lavoro nell'ambito delle professioni STEM, e in particolare in quelle più legate al digitale, è prevista crescere in misura importante in questi anni, anche per le assunzioni attivate dal PNRR. A fronte di questo fabbisogno, però, l'offerta di lavoro non sembra crescere a ritmi altrettanto vivaci, a causa soprattutto dei vincoli derivanti dalla demografia.

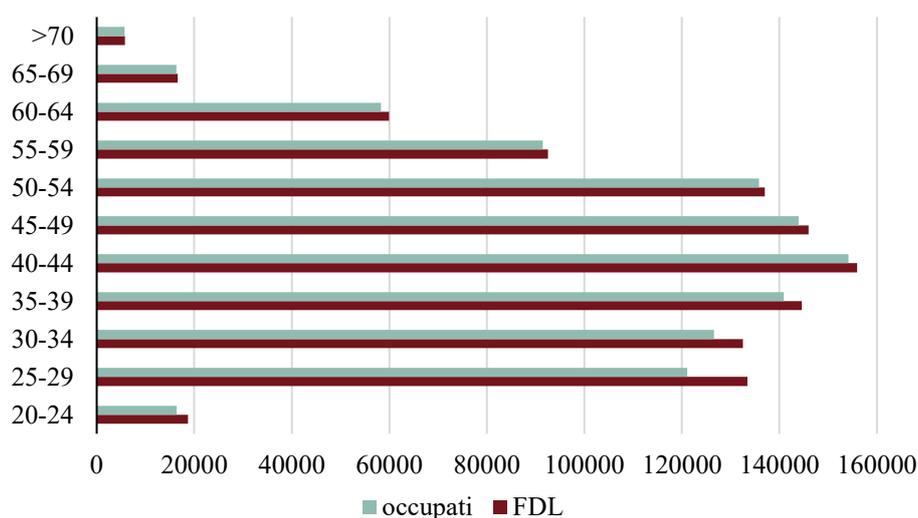
79. Alcune informazioni interessanti sono fornite dalla Rilevazione sulle Forze di lavoro condotta da Istat. L'analisi ha preso in esame l'aggregato dei laureati in tre ambiti STEM potenzialmente legati al digitale: gruppo di laurea Scientifico, Informatica e Tecnologie ICT e Ingegneria Industriale e dell'Informazione. Complessivamente, nel 2022 i laureati in questo aggregato (che saranno indicati come STEM-digitali d'ora in avanti) erano complessivamente in Italia pari a 1,4 milioni di persone, pari al 18,2 per cento dei laureati e al 2,9 per cento della popolazione con almeno 19 anni.

80. Di questi 1,4 milioni di persone, però quasi 186mila erano in età da pensione o prossime al pensionamento (ovvero, con almeno 65 anni). Escludendo chi risulta inattivo (ovvero non occupato né in ricerca attiva di occupazione), perché pensionato, inabile, studente o altra motivazione, si ottiene una stima delle forze di lavoro STEM-digitale, che si quantifica in poco più di 1 milione di persone (Grafico 10).

81. Un primo aspetto importante è che tra gli attivi sono pochi coloro che risultano alla ricerca di occupazione: se si confrontano i numeri relativi agli occupati laureati STEM-digitali e la popolazione di laureati STEM-digitali, si osserva come il tasso di occupazione per questa tipologia di laureati è estremamente elevato, pari al 72 per cento, per l'aggregato complessivo. Se si restringe alla popolazione fino a 65 anni di età, escludendo quindi le fasce di età più anziane e dove si concentrano i pensionamenti, il tasso di occupazione sale all'80 per cento, e nelle fasce di età centrali, dai 35 ai 59 anni, supera il 90 per cento (Grafico 10).

GRAFICO 10

DISTRIBUZIONE PER ETÀ DEI LAUREATI STEM-DIGITALI - 2022



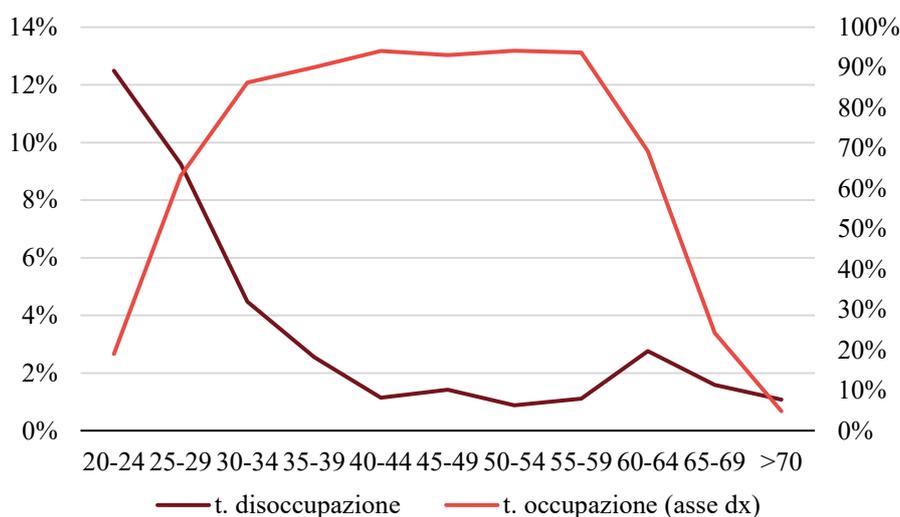
Fonte: elaborazione su dati RCFL Istat

82. Tale situazione suggerisce che sia molto difficile, quindi, trovare laureati STEM-digitali attivi ma che non lavorano, e dunque a disposizione del fabbisogno di occupati da soddisfare. Le persone laureate STEM-digitali che nel 2022 sono risultate disoccupate erano poco più di 32mila: ciò significa che se si verificasse l'incremento occupazionale previsto nelle stime precedentemente riportate, questi disoccupati verrebbero interamente assorbiti nel mercato del lavoro, e risulterebbero anzi insufficienti rispetto alla crescita della domanda. Di questi 32mila disoccupati STEM-digitali, il 45 per cento ha meno di 30 anni, ovvero si tratta di persone probabilmente appena uscite dal percorso di formazione o da un primo impiego. Di fatto si tratta di inoccupati riconducibili ai tempi fisiologici di selezione e ingresso nel mercato del lavoro. Sono pochi invece i disoccupati in fasce di età più matura, con una maggiore esperienza. Per i laureati STEM-digitali tra i 40 e i 60 anni il tasso di disoccupazione è mediamente dell'1 per cento, un

livello inferiore alla disoccupazione frizionale stimata per l'economia, segno che le transizioni da un impiego all'altro sono estremamente rapide, lasciando così poco margine per soddisfare il fabbisogno crescente di occupati (Grafico 11).

GRAFICO 11

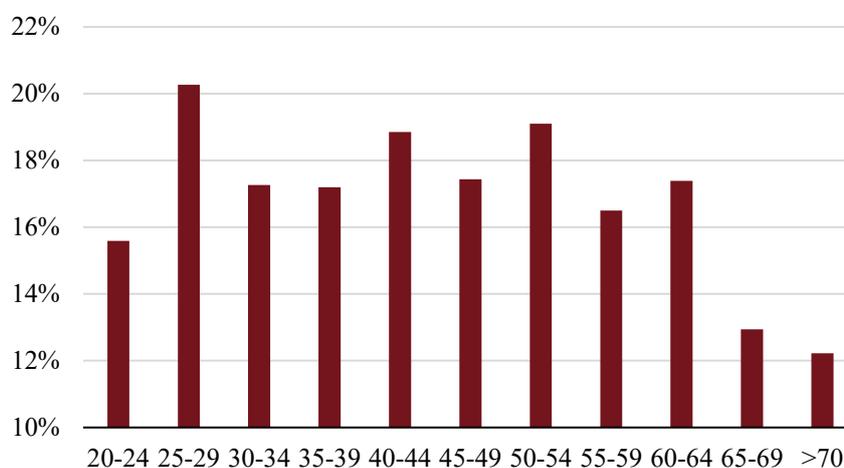
DISOCCUPAZIONE E OCCUPAZIONE PER CLASSI DI ETÀ DEI LAUREATI STEM-DIGITALI – 2022



Fonte: elaborazione su dati RCFL Istat

83. Distinguendo l'analisi per le diverse classi di età si rileva come i laureati STEM-digitali siano più numerosi, in valore assoluto, nelle classi di età più giovani: oltre 338mila risulterebbero i laureati STEM-digitali nella classe 25-34 anni, mentre nelle classi di età centrali (35-44 anni e 45-54 anni) questa categoria si quantifica, in base alle stime sulla rilevazione RCFL, in rispettivamente 320mila e 299mila persone nel 2022. Tale risultato è consentito dalla maggior propensione delle coorti più giovani, rispetto a quelle più mature, a proseguire gli studi e conseguire un titolo terziario. La propensione a scegliere invece un indirizzo di studio in ambito STEM-digitale per chi prosegue gli studi, data dalla quota di laureati in tale ambito sul totale di chi ha concluso gli studi universitari, è invece stata più alta per le coorti più mature (40-44 anni e 50-54 anni), si è ridotta per quelle intermedie ma ha sperimentato un recupero per le coorti più giovani (25-29 anni), per le quali oltre un laureato su cinque è in ambito STEM-digitale. (Grafico 12) Questo significa che tra i giovani, i laureati STEM-digitali pesano maggiormente sul totale della popolazione (nella classe 25-29 anni rappresentano il 6,4 per cento della popolazione, il doppio di quanto risulti per i 45-49enni).

PROPENSIONE AGLI STUDI IN AMBITO STEM-DIGITALE
(% SU TOTALE LAUREATI, PER CLASSE DI ETÀ) - 2022



Fonte: elaborazione su dati RCFL Istat

84. Tale osservazione conduce a due tipi di riflessione. La prima è che le misure in grado di stimolare la domanda di occupati con competenze STEM-digitali avranno un impatto maggiore sulle classi di età più giovani, data la maggior incidenza di questo tipo di competenze nella popolazione, rispettando così l'obiettivo trasversale del PNRR di ridurre il divario intergenerazionale oggi prevalente. La seconda è che la capacità dell'offerta di produrre abbastanza laureati STEM-digitali è legata alla capacità di attrazione di questo tipo di facoltà verso chi decide di intraprendere un percorso universitario, dato che la numerosità delle coorti più giovani è drammaticamente in calo per effetto dell'invecchiamento demografico e del calo della natalità. I dati sulla popolazione dell'Istat evidenziano come le coorti più giovani (di chi nell'arco di pochi anni potrebbe decidere di intraprendere un percorso di studi e di ottenere un titolo terziario STEM-digitale) sono più ristrette di quelle che le hanno precedute. Nel 2023 i 15-19enni sono solo 2,9 milioni, 96mila persone in meno rispetto ai 20-24enni e quasi 140mila in meno dei 25-29enni. Se poi ci si confronta con le classi di età centrali, ad esempio i 40-44enni (che non sono nemmeno la classe più numerosa, dato che si tratta di coorti nate quando il baby-boom era già terminato) la differenza è ancora più marcata: 869mila persone in meno.

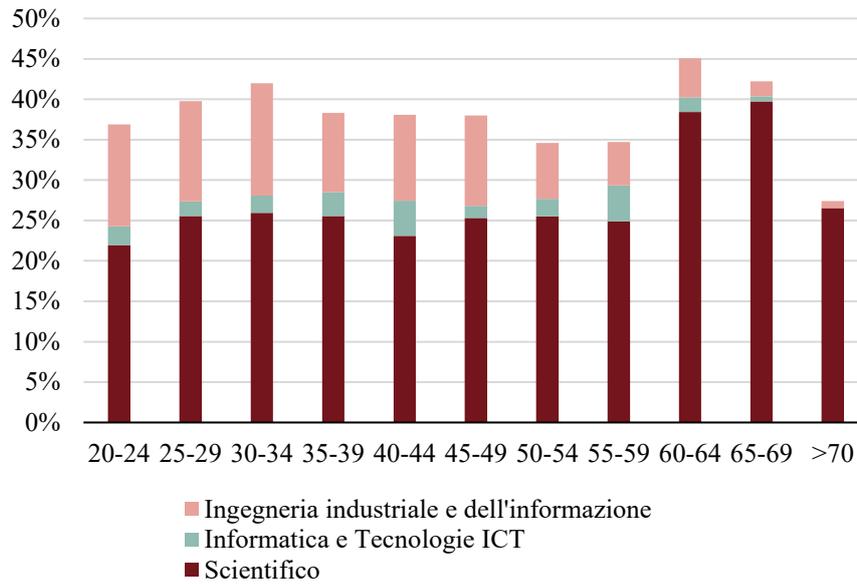
85. La demografia da sola, anche supponendo una propensione a seguire un corso di studi terziario in ambito STEM-digitale elevata, simile a quella degli attuali 25-29enni, suggerisce un calo del numero di giovani laureati. Supponendo che i 15-19enni abbiano comportamenti simili a quelli dei 25-29enni del 2023 in termini di proseguimento degli studi, di scelta dell'ambito di laurea e conclusione del corso di laurea, questo comporta che tra dieci anni avremo circa 31mila laureati in meno tra i 25 e i 29 anni rispetto a quanti ce ne sono oggi, e quasi 4.500 laureati STEM-digitali in meno. Si tratta ovviamente di stime, ma fatte utilizzando le propensioni a terminare un percorso di studi universitario e

a conseguire una laurea in ambito STEM-digitale massime in prospettiva storica. I dati sulle immatricolazioni in università evidenziano come la propensione a scegliere gruppi di laurea in ambito STEM-digitale sia cresciuta particolarmente attorno al 2015, quando si sono immatricolati alcuni dei laureati tra i 25 e 29 anni osservati nel 2022. Negli anni più recenti, però, la propensione si è invece stabilizzata; ciò suggerisce cautela, riguardo alle ipotesi sull'andamento della propensione nei prossimi anni.

2. I futuri laureati STEM-digitali tra i 25 e i 29 anni nel 2033 sono così stimati a circa 129mila; questi dovranno sostituire i quasi 150mila occupati laureati STEM-digitali che oggi hanno tra i 55 e i 64 anni e quindi tra dieci anni saranno pensionati o prossimi al pensionamento. Inoltre, come è stato ricordato in precedenza, al fabbisogno di occupati per sostituzione va sommata anche la componente espansiva, legata alla crescita della domanda di particolari competenze. È quindi evidente che la demografia non depone a favore, e parte del fabbisogno potrebbe restare insoddisfatto, a meno di riuscire ad attrarre professionisti dall'estero.

86. Un altro aspetto da sottolineare riguarda lo squilibrio di genere tutt'ora esistente nelle scelte di studio e, di conseguenza, nelle forze lavoro per quanto riguarda le competenze STEM-digitali. Tra i laureati STEM-digitali, le donne pesano meno del 38 per cento; tale incidenza è la media di incidenze molto diverse riscontrate nei tre gruppi di laurea considerati nell'aggregato. Se infatti solo un laureato su quattro in Informatica e Tecnologie ICT è donna, e meno di uno su cinque in Ingegneria Industriale e dell'Informazione, tra i laureati nel gruppo Scientifico invece le donne sono in maggioranza, rappresentando quasi il 59 per cento. Differenze si riscontrano anche tra le coorti: le coorti più giovani (25-34 anni) tendono ad avere una maggior presenza femminile di quelle più mature (55-59 anni); la crescita dell'incidenza femminile è dovuta soprattutto ad una maggior propensione delle coorti più giovani a intraprendere studi nell'ambito dell'Ingegneria industriale e dell'informazione. Anche i dati sulle immatricolazioni evidenziano come negli ultimi anni si sia verificato un aumento della propensione femminile nel campo delle discipline STEM-digitali, e quindi una loro maggior presenza tra gli immatricolati. Ciononostante, le donne continuano ad essere meno del 39 per cento degli immatricolati, confermando così un divario di genere che le assunzioni per l'attuazione del PNRR nell'ambito della digitalizzazione fanno fatica, pertanto, a migliorare (Grafico 13).

QUOTA FEMMINILE LAUREATI STEM-DIGITALI, PER CLASSE DI ETÀ- 2022



Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati RCFL Istat.

APPENDICE 1

L'ATTUAZIONE DEL PNRR NEL I E II SEMESTRE 2023
UN QUADRO DI SINTESI

PREMESSA

Le schede che seguono contengono i principali elementi informativi relativi all'attività di monitoraggio sull'attuazione degli interventi previsti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza nel 1° semestre 2023. Ad esse si aggiungono le prime indicazioni sull'attuazione nel secondo semestre dell'anno, in base alle informazioni disponibili ad ottobre 2023.

Il monitoraggio è svolto avendo a riferimento le Amministrazioni responsabili che hanno trasmesso contributi o fornito elementi informativi sinteticamente riassunti nelle schede che seguono. Una scelta da ricondurre anche alla necessità di ricollegare lo sviluppo del Piano all'attività complessiva e alle linee di politica economica dei diversi dicasteri oggetto delle analisi che la Corte conduce per la redazione della Relazione che accompagna la Parifica del Rendiconto generale dello Stato.

Come è noto, nel primo semestre 2023 erano previsti 28 obiettivi concordati a livello europeo; si tratta in prevalenza di traguardi (n. 21), mentre i *target* si attestano ancora ad un livello più basso (n. 7). A ciò si aggiungono 54 obiettivi della programmazione nazionale.

Nel caso degli obiettivi europei continuano a prevalere, come nel secondo semestre 2022, gli aspetti regolamentari consistenti in normative di settore (29 per cento) e le procedure amministrative di affidamento dei contratti (29 per cento). Assumono comunque un peso di rilievo anche gli obiettivi attinenti a risultati quantitativi intermedi e finali (entrambi al 14 per cento). Quelli nazionali, invece, consistono soprattutto in risultati quantitativi intermedi (46 per cento), procedure ad evidenza pubblica (39 per cento) e progetti (11 per cento).

Nel secondo semestre 2023 sono, invece, previsti 69 obiettivi concordati a livello europeo a cui se ne aggiungono 58 della programmazione nazionale.

Nel caso di obiettivi europei si inverte la relazione tra traguardi e *target*; i primi si attestano a 23, mentre i secondi salgono a 46. Muta, anche, la composizione per tipologia: aumenta, rispetto al totale, il peso dei risultati quantitativi intermedi e finali (nel complesso il 59 per cento del totale), cui si aggiunge anche la categoria dei risultati di impatto (7 per cento); mentre scende il peso delle normative settoriali (10 per cento) e delle procedure ad evidenza pubblica (17 per cento).

Un *trend* simile si registra anche per gli obiettivi nazionali: si accentua l'incidenza dei risultati quantitativi intermedi (60 per cento) e dei progetti (14 per cento), a discapito delle procedure ad evidenza pubblica (17 per cento).

TRAGUARDI EUROPEI (EU) PER AMMINISTRAZIONE RESPONSABILE (MILESTONE)

Amministrazione responsabile	2021		2022		2023		2024		2025		2026	Totale complessivo
	S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1	
CULTURA			5		1	1						7
GIUSTIZIA		4		2	1	2						9
INFRASTRUTTURE		7	2	5	3	5	4				1	27
INTERNO			1	2			1					4
ISTRUZIONE			2	2	1	2	1					8
LAVORO		2	2	2	1		2					9
MAECI		1										1
MASAF				1		1						2
MASE		7	11	7	5	3	1	2		3		39
MEF		5	2	1	1	1	2		2		4	18
MIMIT	1	2	5	0	2	1						11
PCM - Min Aff Reg				1								1
PCM - Min Pari Opp				1								1
PCM - Min Pub Amm	2	1	1	1	1	1		1	1		1	10
PCM - Min Sud		1		1			1					3
PCM-Dip Disabilità		1					1					2
PCM-Dip Sport					1							1
PCM-MITD		2	1	7	1	3		3	2			19
PCM-Prot Civ		1										1
PCM-Segr. Gen		2	1	3	2	2		2		1		13
SALUTE		1	6	2							1	10
TURISMO		6	1			1						8
UNIVERSITA		3	4	1	1					1		10
Totale complessivo	3	46	44	39	21	23	13	8	5	5	7	214

OBIETTIVI EUROPEI (EU) PER AMMINISTRAZIONE RESPONSABILE (TARGET)

Amministrazione responsabile	2021		2022		2023		2024		2025		2026	Totale complessivo
	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1		
CULTURA					1		1	1	5	2		10
GIUSTIZIA		1	1			4	2			7		15
INFRASTRUTTURE					3	2	7		1	17		30
INTERNO					2					6		8
ISTRUZIONE							3	2	3	5		13
LAVORO			2					2	5	4		13
MAECI	1											1
MASAF			1		1	1	3			5		11
MASE			2	1	6	4	6	1	11	19		50
MEF			3	1	8	1	10	0	1	3		27
MIMIT				1	1	1	1	3	6	5		18
PCM - Min Aff Reg										1		1
PCM - Min Pari Opp										2		2
PCM - Min Pol Giov					1							1
PCM - Min Pub Amm	1									4		5
PCM - Min Sud				1	1			1	1	3		7
PCM-Dip Sport										1		1
PCM-MITD			3	1	14	2	8	2	1	17		48
PCM-Prot Civ									1			1
PCM-Segr. Gen					5		4		1			10
SALUTE				1	1	2	1		5	8		18
TURISMO			2			1	1		5	1		10
UNIVERSITA			1	1	2		3	3		3		13
Totale complessivo	2	1	15	7	46	18	50	15	46	113		313

TRAGUARDI NAZIONALI (ITA) PER AMMINISTRAZIONE RESPONSABILE (MILESTONE E TARGET)

Amministrazione responsabile	2020		2021		2022		2023		2024		2025		2026		2027	Totale complessivo
	S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2		
CULTURA				1	2	3	5	4	7	6	2	3	9	1		43
GIUSTIZIA						1	1	1	2		1		3			9
INFRASTRUTTURE		7		20	3	14	5	7	3	14	2	13	19			107
INTERNO				5				3	1	4			1			14
ISTRUZIONE				3	2	3	4	4	1	15		5	9			46
LAVORO			1	5	3	2		1					12			24
MAECI				2												2
MASAF			1	2	1	2	1						1			8
MASE				9	9	7	4	6	6		2	1	5			49
MEF													2			2
MIMIT			1	4	1	0	7	4	5	4	5	1	14	1		47
PCM - Min Pari Opp									2							2
PCM - Min Pol Giov				2		1		1								4
PCM - Min Sud				3	1	2		2		2		1				11
PCM-Dip Sport					1			1				1	1			4
PCM-MITD			3	11	14	9	10	17	8	10	12	9	8			111
PCM-Prot Civ	1	1	1								1		2			6
SALUTE				10	16	6	14	4	4	4	3	2	9		1	73
TURISMO							1				1					2
UNIVERSITA				9	5	2	2	3	1	3	1		14			40
Totale complessivo	1	8	7	86	58	52	54	58	40	62	30	36	109	2	1	604

TAVOLA 4

OBIETTIVI EUROPEI (EU) PER TIPOLOGIA

Tipologia	2023		Totale complessivo
	S1	S2	
Accordi e Protocolli d'intesa	2		2
Normativa settoriale	8	7	15
Piano di riparto e trasferimenti	1		1
Procedura ad evidenza pubblica	8	12	20
Progetti		3	3
Risultato di impatto		5	5
Risultato quantitativo finale	4	7	11
Risultato quantitativo intermedio	4	34	38
Studi preliminari e Linee guida	1	1	2
Totale complessivo	28	69	97

TAVOLA 5

OBIETTIVI NAZIONALI (ITA) PER TIPOLOGIA

Tipologia	2023		Totale complessivo
	S1	S2	
Accordi e Protocolli d'intesa		2	2
Monitoraggio	1		1
Piano di riparto e trasferimenti		2	2
Procedura ad evidenza pubblica	21	10	31
Progetti	6	8	14
Risultato di impatto	0	1	1
Risultato quantitativo finale	1		1
Risultato quantitativo intermedio	25	35	60
Totale complessivo	54	58	112

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Nel complesso la Presidenza del Consiglio dei ministri risulta titolare di un numero importante di misure del PNRR; si tratta di 55 interventi (circa il 19 per cento totale del Piano), di cui 43 hanno natura di investimenti e 12 di riforma. A ciò si associano risorse finanziarie complessive per 18,2 miliardi (circa il 9,5 per cento delle dimensioni totali del Piano). Le iniziative sono affidate alla competenza delle varie strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri, come di seguito rappresentato.

Segretariato Generale della PCM

Nell'ambito del PNRR, il Segretariato generale della PCM risulta intestatario di 2 misure, aventi natura di riforme, a cui non si associano risorse finanziarie. Si tratta della Riforma del quadro legislativo in materia di appalti pubblici e concessioni (M1C1R1.10) e della Riforma delle leggi annuali sulla concorrenza (M1C2R1.2).

Sotto il profilo organizzativo, il Segretariato della PCM si è avvalso della facoltà, concessa dall'art. 1, c. 1, d.l. n. 13/2023, di procedere alla riorganizzazione delle strutture/unità dedicate al PNRR previste dall'art. 8, d.l. n. 77/2021. Con dPCM del 30/06/2023 l'Unità di Missione PNRR del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri ha avuto una riorganizzazione delle competenze, che hanno incluso le attività di supporto alla Cabina di regia per gli appalti pubblici istituita dal d.lgs. n. 36/2023 e quelle di raccordo strategico con la neoistituita Struttura di missione PNRR di cui al dPCM 26 aprile 2023.

In merito al coordinamento, il documento SiGeCo. è stato approvato ad aprile 2022 e ha subito un aggiornamento, conseguente alle modifiche organizzative intercorse, a settembre 2023, con decreto del Coordinatore dell'Unità di Missione. Inoltre, nel corso del 2023, l'Unità di Missione dedicata al PNRR ha allegato al SiGeCo un documento per gli uffici dei vari Dipartimenti della PCM privi di Unità di Missione (ma affiancati dall'Unità costituita presso il Segretariato), contenente indicazioni operative in materia di analisi del rischio, al fine di consentire loro la declinazione di specifiche analisi in relazione ai propri investimenti. Il Segretariato, pur non titolare di risorse finanziarie legate a investimenti, ha provveduto a nominare un proprio referente antifrode anche nel corso del 2023 senza costituire un Gruppo operativo di valutazione dei rischi di frode e fa riferimento al protocollo d'intesa tra il Ministero dell'economia e delle finanze e la Guardia di Finanza del 17 dicembre 2021.

Sotto il profilo del cronoprogramma al Segretariato competono, in relazione alla Riforma del quadro legislativo sugli appalti M1C1R1.10, 14 obiettivi europei (da conseguirsi entro il 2024), di cui 5 *milestone*, aventi ad oggetto interventi di carattere attuativo della riforma, e 9 *target*, tra cui quelli, ad esempio, riferiti alla riduzione dei tempi medi che intercorrono tra aggiudicazione dell'appalto e realizzazione delle opere, alla percentuale di diffusione delle innovazioni procedurali introdotte (come ad esempio quella relativa al numero delle stazioni appaltanti che utilizzano il sistema dinamico di acquisizione), alla percentuale del personale, utilizzato in ambito contrattualistico, opportunamente formato. Alla Riforma delle leggi annuali sulla concorrenza sono collegati 9 obiettivi, di cui 8 *milestone*, aventi ad oggetto interventi di carattere normativo e un *target*, collegato ad un obiettivo fisico, da conseguirsi nel 2025. Nel primo semestre 2023, al Segretariato competevano 2 obiettivi europei, i quali risultano tutti conseguiti a sistema ReGiS; sale così a 8 il saldo complessivo degli obiettivi europei raggiunti (tutte *milestone*), circa il 34,8 per cento del percorso complessivo.

Obiettivi del primo semestre 2023

Nel primo semestre 2023, al Segretariato competevano 2 obiettivi europei, connessi alla Riforma del quadro giuridico degli appalti pubblici, sia sotto il profilo della disciplina di carattere generale, che di quella speciale e di dettaglio (M1C1-73 e M1C1-74). Entrambe le *milestone* sono state conseguite con l'entrata in vigore del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, recante codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, di delega al Governo per la riforma del quadro normativo in materia di contratti pubblici. Il decreto legislativo n. 36, infatti, mentre ha ridefinito il quadro giuridico e i principi generali applicabili ai contratti pubblici, ha demandato ad appositi allegati (al decreto stesso) le disposizioni attuative e di dettaglio, così dettando una disciplina completa della materia. Il raggiungimento degli obiettivi è stato agevolato, quindi, dalla natura "auto-applicativa" del codice, considerato che le disposizioni attuative necessarie alla efficace entrata in vigore sono già contenute negli allegati al codice.

Obiettivi del secondo semestre 2023

Entro la fine del 2023 il Segretariato dovrà conseguire 7 obiettivi inerenti alla Riforma (M1C1R1.10) relativa agli appalti pubblici e a quella (M1C2R2) relativa alle leggi sulla concorrenza. Si tratta di 2 *milestone* e 5 *target*.

In dettaglio, con riferimento alla Riforma degli appalti, nel quarto trimestre del 2023 (non sono previsti obiettivi nel III trimestre) i *target* da raggiungere riguardano il pieno funzionamento del Sistema Nazionale di e-Procurement (M1C1-75), la riduzione dei tempi medi di aggiudicazione degli appalti (M1C1-84) e di esecuzione degli stessi (M1C1-85), l'utilizzo dei sistemi dinamici di acquisizione (M1C1-87) da parte di almeno il 15 per cento delle stazioni appaltanti.

Inoltre, riguardo all'obiettivo (M1C1-86) relativo alla formazione di almeno 20 mila dipendenti della Pubblica amministrazione formati con la Strategia professionalizzante degli acquirenti pubblici, la terza Relazione del Governo sullo stato di attuazione del PNRR di maggio 2023 mette in evidenza l'avvio tempestivo del programma di formazione predisposto dalla Scuola Nazionale di Amministrazione (SNA) che sta consentendo di far registrare un livello di formazione base in linea con il *target* previsto.

Per i primi tre obiettivi, l'Amministrazione ha segnalato un livello di difficoltà di conseguimento alto¹³⁶, mentre gli ulteriori due presentano un profilo di criticità basso.

Per quanto riguarda la Riforma delle leggi annuali sulla concorrenza, le *milestone* da conseguire nel quarto trimestre 2023 (non sono previsti obiettivi nel III trimestre) sono rappresentate dall'entrata in vigore della legge annuale sulla concorrenza 2022 (M1C2-9) e dall'entrata in vigore di tutti gli strumenti attuativi (anche di diritto derivato, se necessario) per l'effettiva attuazione e applicazione delle misure derivanti dalla legge annuale sulla concorrenza

¹³⁶ L'attuazione della riforma non appare in via di completamento. Con la Proposta di revisione del PNRR di luglio 2023 si propone una rimodulazione dell'obiettivo, richiamato sopra, che prevede la digitalizzazione degli appalti pubblici (M1C1-75, T4 2023), formulato nell'ambito del codice previgente (d.lgs. n. 50 del 2016), al fine di consentire l'adeguamento della procedura al nuovo codice degli appalti pubblici. Infatti, il nuovo Codice pone degli obiettivi molto più ambiziosi di quanto inizialmente prefigurato e comporta un cambio di paradigma nell'architettura del sistema ai fini della digitalizzazione. Parallelamente, con la nuova proposta si suggerisce una revisione di altri obiettivi e traguardi relativi a questa misura, in modo da renderli coerenti con definizioni e tempi del nuovo codice degli appalti; al riguardo, si segnala che quattro *target*, due previsti a fine 2023 (M1C1-84, M1C1-85) e due collegati a questi previsti a fine 2024 (M1C1-96, M1C1-97) sono oggetto di riformulazione. Non è stato oggetto di rimodulazione il *target* 2023 relativo all'utilizzo dei sistemi dinamici di acquisizione (M1C1-87).

2022 (M1C2-10). Per entrambi gli obiettivi l'Amministrazione segnala un livello di criticità medio.

Con riferimento alla legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022 (M1C2-9), il disegno di legge è stato approvato dal Consiglio dei ministri il 20 aprile 2023. Il provvedimento interviene, in particolare, in materia di disciplina del piano di sviluppo della rete di trasmissione dell'energia elettrica e di promozione dell'utilizzo dei cosiddetti "contatori intelligenti", la cui installazione (nel numero di almeno 33 milioni) rappresenta anche il contenuto dell'obiettivo M1C2-14 da conseguirsi nel 2025.

Dipartimento affari regionali e autonomie

Nell'ambito del PNRR, il Dipartimento per gli affari regionali e per le autonomie è titolare dell'investimento M2C1-3.2 (*Green communities*), cui sono associate risorse per 135 milioni, al fine di supportare lo sviluppo sostenibile dei territori rurali e di montagna. Esso risulta immutato nella nuova rimodulazione/ripartizione operata dal decreto MEF 23 febbraio 2023 e alla luce delle proposte di modifica in sede europea di luglio 2023.

Sotto il profilo organizzativo, il Dipartimento degli Affari regionali e autonomie non si è avvalso della facoltà, concessa dall'art. 1, c. 1, d.l. n. 13/2023, di procedere alla riorganizzazione delle strutture/unità dedicate al PNRR previste dall'art. 8, d.l. n. 77/2021. Infatti, per le attività legate al PNRR continua ad avvalersi del Nucleo PNRR Stato-Regioni che svolge funzioni di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo dell'investimento 3.2 della missione 2, componente. Il Nucleo, inoltre, assicura al Dipartimento il supporto nelle attività di cui all'articolo 33, comma 3, del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152.

Nell'ambito della funzione propria di coordinamento, il Dipartimento, inoltre, si avvale del sistema SiGeCo comune a tutta la Presidenza del Consiglio dei ministri. Nel 2023 sono state approvate le Linee guida per i soggetti attuatori degli interventi previsti nell'ambito dell'investimento, quale strumento finalizzato a fornire ai soggetti attuatori le regole per il corretto svolgimento delle attività relative alle *Green Communities* individuate attraverso l'Avviso pubblico per la presentazione di Proposte di intervento per la realizzazione di piani di sviluppo di *Green Communities* da finanziare nell'ambito del PNRR. In particolare, il documento è volto a dotare il soggetto attuatore di un supporto specifico in relazione alle diverse fasi caratterizzanti l'attuazione, il monitoraggio e la rendicontazione degli interventi ed al contempo richiamare l'attenzione su alcuni elementi, step procedurali e relativi adempimenti di responsabilità¹³⁷.

Sotto il profilo del cronoprogramma delle misure di competenza, nell'arco temporale del PNRR il Dipartimento è titolare di due obiettivi, di cui una *milestone*, già conseguita nel 2022 e un *target* da conseguirsi nel 2026 (Completamento di almeno il 90 per cento degli interventi previsti nei piani presentati dalle *Green communities* (ai sensi dell'articolo 72 della legge 221/2015). Nel primo semestre 2023, al Dipartimento non competevano obiettivi europei.

Obiettivi del primo semestre 2023

Nel semestre in discorso non sono previsti in scadenza né obiettivi europei né intermedi nazionali.

¹³⁷ Determina DAR n. 6575 del 2 marzo 2023.

Obiettivi del secondo semestre 2023

Nel semestre in discorso non sono previsti in scadenza né obiettivi europei né intermedi nazionali.

Dipartimento per le politiche di coesione

Nell'ambito del Piano il Dipartimento per le politiche di coesione risulta titolare di 5 misure, di cui 4 investimenti e una riforma¹³⁸ cui si associano risorse complessive per 1,35 miliardi. Rispetto alla precedente rilevazione, il numero di interventi in titolarità non si è modificato.

L'attuazione degli interventi è affidata all'Unità di Missione PNRR costituita presso il Dipartimento per le Politiche di Coesione¹³⁹.

Sotto il profilo organizzativo, il Ministero non si è avvalso della facoltà, concessa dall'art. 1, c. 1, d.l. n. 13/2023, di procedere alla riorganizzazione delle strutture/unità dedicate al PNRR previste dall'art. 8, d.l. n. 77/2021. Tuttavia, si evidenzia che l'art. 50 del d.l. n. 13/2023, nel disporre la soppressione dell'Agenzia per la coesione territoriale, ha attribuito l'esercizio delle relative funzioni al Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il quale succede a titolo universale in tutti i rapporti attivi e passivi al predetto ente e ne acquisisce le risorse umane, strumentali e finanziarie con conseguente incremento della dotazione organica della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Conseguentemente, con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore del d.l. n. 13/2023, è prevista la riorganizzazione del Dipartimento per le politiche di coesione¹⁴⁰. Inoltre, l'articolo 50 interviene rafforzando la struttura tecnica che dovrà occuparsi dei fondi di coesione¹⁴¹.

Con decreto del 28 giugno 2022 del Coordinatore dell'Unità di Missione, è stato formalmente adottato il sistema di gestione e controllo (SiGeCo), che illustra la struttura organizzativa, gli strumenti operativi e le procedure definite per la gestione, il monitoraggio, la rendicontazione e il controllo degli interventi PNRR di competenza e le linee guida emanate per i soggetti attuatori (enti locali, farmacie, enti del terzo settore, ecc.)¹⁴².

Così come previsto dal Sistema di gestione e controllo, l'Unità di Missione ha predisposto il Manuale delle procedure di rendicontazione e controllo¹⁴³, ha emanato le Linee guida relative

¹³⁸ La Riforma riguarda la "Semplificazione delle procedure e rafforzamento dei poteri del Commissario nelle Zone Economiche Speciali".

¹³⁹ L'Unità di Missione istituita ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 luglio 2021 svolge le funzioni ad essa attribuite dall'articolo 8 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, attuando gli indirizzi strategici individuati dal Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale, anche al fine di garantire il necessario coordinamento con le attività del Dipartimento per le Politiche di Coesione e dell'Agenzia per la Coesione Territoriale. L'organizzazione interna dell'Unità di Missione è stata disciplinata con decreto del Ministro per il Sud e la coesione territoriale, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, del 12 ottobre 2021. L'Unità di Missione è coordinata da una figura dirigenziale di livello generale ed è articolata in tre Servizi di livello dirigenziale non generale.

¹⁴⁰ Fino alla data della cessazione delle attività dell'Agenzia che verrà indicata in un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore del decreto n. 13/2023, le funzioni del direttore saranno svolte da un dirigente della stessa Agenzia che sarà individuato con decreto del Ministro per il Dipartimento per le politiche di coesione.

¹⁴¹ Il Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione (NUVAP), entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore del d.l. n. 13/2023, sarà riorganizzato e rinominato Nucleo per le politiche di coesione (NUPC): ad esso sono trasferite le funzioni e le attività precedentemente attribuite al Nucleo di verifica e controllo (NUVEC). Il NUPC sarà costituito da un massimo di 40 componenti (rispetto ai 32 del NUVAP e ai 30 del NUVEC).

¹⁴² In data 22 settembre 2023 è stato approvato, con Decreto del Coordinatore dell'Unità di Missione prot. num. UMC_PNRR-0000373-P-22/09/2023 un aggiornamento del precedente Sistema di gestione e controllo.

¹⁴³ Nello specifico, il manuale, pubblicato a febbraio 2023, è strutturato in due sezioni:

alla strategia antifrode¹⁴⁴, quelle rivolte ai soggetti attuatori¹⁴⁵ e ai soggetti beneficiari¹⁴⁶ per l'attuazione, il monitoraggio e la rendicontazione, nonché quelle riguardanti il rispetto del principio di non arrecare danno significativo all'ambiente (DNSH) dell'Unità di missione PNRR¹⁴⁷.

Sotto il profilo del cronoprogramma delle misure di competenza, gli obiettivi europei che il Dipartimento è chiamato a conseguire nell'arco temporale del PNRR sono complessivamente 10, di cui 3 *milestone* e 7 *target*. I *milestone* consistono prevalentemente nell'adozione di atti normativi o regolamentari, mentre i *target* sono costituiti da risultati quantitativi (intermedi e finali). Nel primo semestre 2023, al Dipartimento competeva un obiettivo europeo (un *target*), che risulta conseguito a sistema ReGiS; sale così a 3 il saldo complessivo degli obiettivi europei raggiunti (2 *milestone* e un *target*), circa il 30 per cento del percorso complessivo. Per il primo semestre 2023 non sono presenti *target/milestone* nazionali (ITA).

Nel secondo semestre del 2023 il Dipartimento dovrà conseguire ulteriori obiettivi che riguardano esclusivamente investimenti. Si tratta di un obiettivo europeo (*target*) e di 2 obiettivi intermedi a rilevanza nazionale (una *milestone* e un *target*).

Obiettivi del primo semestre 2023

Nel periodo oggetto di esame l'obiettivo europeo assegnato (*target*) risulta conseguito e si riferiva ad una misura d'investimento. In particolare, nell'ambito della misura "Interventi socio-educativi strutturati per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno a sostegno del Terzo Settore" (M5C3I1.3) il *target* (M5C3-8)¹⁴⁸ che, è stato oggetto di proposta di modifica – assentita dalla Commissione europea il 28 luglio 2023¹⁴⁹ e approvata con Decisione del Consiglio dell'Unione europea del 12 settembre 2023, ha come scopo quello di attribuire ad almeno 20.000

- Sezione I - descrive le procedure di rendicontazione delle spese dal Soggetto attuatore/beneficiario di fondi PNRR, all'Amministrazione centrale titolare di misura e da essa al Servizio Centrale per il PNRR;

- Sezione II - fornisce un approfondimento delle procedure di controllo che l'UdM, di concerto con l'Agenzia per la coesione territoriale, adotta per verificare la regolarità degli affidamenti e delle spese, nonché per la corretta rendicontazione dei *milestone* e *target* associati agli Investimenti della misura M5C3.

¹⁴⁴ Pubblicate il 2 novembre 2022.

¹⁴⁵ Linee guida rivolte ai Soggetti attuatori per l'attuazione, il monitoraggio e la rendicontazione nell'ambito degli Investimenti M5C3-1.1.1 "Potenziamento dei servizi e delle infrastrutture sociali di comunità" e M5C3-2 "Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie" versione 1/2023 del 17/03/2023 con integrazione del 25/05/2023.

¹⁴⁶ Linee guida rivolte ai Soggetti Beneficiari per l'attuazione, il monitoraggio e la rendicontazione nell'ambito dell'investimento M5C3 - 1.3 "Interventi socio-educativi strutturati per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno a sostegno del Terzo Settore" versione 1/2023 del 17/05/2023.

¹⁴⁷ Linee guida per il rispetto del principio di non arrecare danno significativo all'ambiente (DNSH) dell'Unità di Missione PNRR: M5C3 - Investimento 1.1.1 - Potenziamento servizi e infrastrutture sociali di comunità (progetti in essere) del 08/02/2023 e (nuovi progetti) del 21/02/2023; M5C3 - Investimento 2 - Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie del 08/03/2023; Aggiornamento Linee Guida DNSH in merito all'uso delle caldaie a gas nell'ambito degli Investimenti M5C3 I1.1.1 "Aree interne - Potenziamento servizi e infrastrutture sociali di comunità" e M5C3 I1.2 "Valorizzazione dei beni confiscati" del 04/08/2023; M5C3-Investimento 1.1.2- Strutture sanitarie di prossimità territoriale del 06/10/2022.

¹⁴⁸ Il *target* M5C3-8 è stato oggetto di rimodulazione nella proposta presentata dal Governo del 27 luglio 2023, che recepisce, le due modifiche elaborate dalla Cabina di Regia PNRR, che "riguarderebbero aspetti formali e non sostanziali relativi all'investimento 1.3 Interventi socioeducativi strutturati per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno a sostegno del Terzo Settore due sono le proposte di modifica. La prima si riferisce alla possibilità di pubblicare avvisi di almeno 50 milioni, superando quindi la formulazione attuale che prevede un importo pari esattamente a 50 milioni, al fine di consentire un migliore utilizzo della dotazione della misura complessiva, pari a 220 milioni. La seconda chiarisce che i progetti avranno luogo in una delle aree individuate nella CID, in modo da allineare la descrizione della misura a quella dell'obiettivo previsto."

¹⁴⁹ Cfr. Commissione Europea COM(2023) 477 final, Proposal for a Council implementing decision amending Implementing Decision (EU) (ST 10160/21 INIT; ST 10160/21 ADD 1 REV 2) of 13 July 2021 on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Italy.

minori la possibilità di beneficiare di progetti di supporto educativo specifici per fasce di età¹⁵⁰. Tale obiettivo è stato raggiunto¹⁵¹. Dei 260 progetti selezionati e ammessi al finanziamento non sono stati sottoscritti 254. Di quest'ultimi 128 sono rivolti alla fascia 11-17 anni, 96 sono destinati alla fascia 5-10 e 30 a quella 0-6 anni. Nell'ambito dei 189 progetti, per i quali sono state prodotte le Dichiarazioni di avvio attività risulta dal sistema ReGiS che al 28 giugno 2023 sono stati coinvolti in attività di supporto educativo, 23.331 minori¹⁵².

Obiettivi del secondo semestre 2023

Nel secondo semestre del 2023 il Dipartimento dovrà conseguire ulteriori obiettivi che riguardano esclusivamente investimenti. Nel complesso si tratta di un obiettivo europeo (*target*) e di 2 obiettivi intermedi a rilevanza nazionale (una *milestone* e un *target*).

Per quanto riguarda il primo, alla misura denominata “Strategia nazionale per le aree interne” (M5C3I1.1) e segnatamente al sub-investimento “Aree interne - Strutture sanitarie di prossimità territoriale” (M5C3I1.1.2) è associato il *target* M5C3-3, che prevede un contributo¹⁵³ destinato al consolidamento delle “farmacie rurali” nei comuni con meno di 3.000 abitanti, con l'obiettivo di rendere tali strutture in grado di ampliare la gamma dei servizi sanitari erogati in favore della popolazione residente nelle Aree interne. Il *target* in discorso (scadenza T4 2023) è in corso di realizzazione; tuttavia, al 30 settembre 2023 sono state già finanziate 753 farmacie, per un valore di circa 16 milioni. L'Amministrazione, tuttavia, considerata la laboriosa raccolta dei documenti e la complessità degli adempimenti burocratici, individua un livello di difficoltà di tipo medio, in relazione al conseguimento previsto per il 2026.

A quanto riportato sopra, vanno aggiunti gli ulteriori 2 obiettivi di rilevanza nazionale previsti in scadenza nel semestre oggetto di analisi. Entrambi riguardano l'investimento “Interventi socio-educativi strutturati per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno a sostegno del Terzo Settore” (M5C3I1.3) e risultano in corso di definizione. In particolare, la *milestone* (M5C3-00-ITA-8; T4) si riferisce alla pubblicazione del bando 2024 per Interventi socioeducativi strutturati al fine di contrastare la povertà educativa nel Sud a supporto del Terzo Settore, mentre il *target* (M5C3-00-ITA-9) riguarda le Organizzazioni del Terzo Settore coinvolte in base a graduatorie o interventi in corso/conclusi sulla povertà educativa.

¹⁵⁰ Si ricorda che il 13 dicembre 2022 è stato approvato un secondo bando (decreto n. 462), finalizzato all'avvio di una procedura a sportello per la concessione di contributi destinati alla realizzazione di interventi socioeducativi strutturati per combattere la povertà educativa nelle Regioni del Mezzogiorno attraverso il potenziamento dei servizi socioeducativi a favore dei minori. Rispetto alla procedura valutativa con graduatoria, di cui al precedente bando, la procedura a sportello prevede che le proposte progettuali che rispondono ai requisiti minimi di partecipazione vengano finanziate secondo l'ordine cronologico di presentazione delle istanze, sulla base del raggiungimento di valori soglia e fino a concorrenza delle risorse disponibili (cfr. Corte dei conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, deliberazione n. 23/2023 del 16 febbraio 2023). Nel meccanismo di verifica degli Operational Arrangements si prevede che i 20.000 minori siano oggetti di una specifica lista di referenze di certificazione di completamento che, dalla traduzione letterale, lascia sottendere la conclusione dei progetti.

¹⁵¹ In data 08/09/2023 l'Amministrazione ha dichiarato il conseguimento dell'obiettivo, entro i termini indicati dalla Circolare del Ministero dell'economia e delle finanze n. 36 del 8 agosto 2023, presentando la documentazione comprovante il coinvolgimento di 23.414 minori tra 0 e 17 anni, comprensivo delle duplicazioni.

¹⁵² I 23.331 minori coinvolti sono univoci (distinti), quindi senza duplicazioni (la partecipazione di un minore è conteggiata una sola volta).

¹⁵³ Entro il 31 dicembre 2023, devono beneficiare dell'intervento almeno 500 farmacie rurali in comuni di aree interne con meno di 3 000 abitanti. Le farmacie rurali sono definite sulla base della legge 8 marzo 1968, n. 221 – “Provvidenze a favore dei farmacisti rurali”.

Dipartimento della Funzione pubblica

Nell'ambito del PNRR, il Dipartimento della funzione pubblica risulta titolare di 14 misure, di cui 4 riforme e 10 investimenti, cui si associano risorse complessive per 1,27 miliardi.

Sotto il profilo organizzativo, con dPCM del 30 giugno 2023, l'Amministrazione si è avvalsa della facoltà concessa dall'art. 1, c. 1, d.l. n. 13/2023, di procedere alla riorganizzazione della propria Unità di Missione per il coordinamento attuativo del Piano, prevista dall'art. 8, d.l. n. 77/2021; ferma restando la composizione della struttura, sono stati conferiti i nuovi incarichi dirigenziali di coordinatore dell'Unità di missione e di titolare del servizio di coordinamento della gestione e della comunicazione del PNRR.

Al riguardo, nell'ambito della funzione di coordinamento, sono state definite le procedure di gestione, attuazione e controllo degli interventi di pertinenza, attraverso l'adozione del documento SiGeCo, con decreto del Capo Dipartimento del 7 novembre 2022, attualmente in corso di aggiornamento. Inoltre, in data 9 marzo 2023, sono state diramate, per il tramite della Conferenza delle Regioni anche le Istruzioni operative per i Soggetti Attuatori del sub-investimento 2.2.1 "Assistenza tecnica a livello centrale e locale".

Sotto il profilo del cronoprogramma delle misure di competenza, gli obiettivi europei che il Dipartimento è chiamato a conseguire nell'arco temporale del PNRR sono complessivamente 18, di cui 13 *milestone* e 5 *target*. I *milestone* consistono prevalentemente nell'adozione di atti normativi o regolamentari, mentre i *target* sono costituiti da risultati quantitativi (intermedi e finali). Nel primo semestre 2023, al Dipartimento competeva un obiettivo europeo (M1C1-58), riguardante l'entrata in vigore degli atti giuridici per la Riforma del pubblico impiego, che risulta conseguito a sistema ReGiS. Sale, così, a 9 il saldo complessivo degli obiettivi europei raggiunti (8 *milestone* e un *target*), il 50 per cento del percorso complessivo.

Obiettivi del primo semestre 2023

Il percorso della riforma del pubblico impiego è stato completato con l'adozione del decreto-legge n. 36/2022 (convertito con legge n. 79/2022) e del decreto-legge n. 13/2023 (convertito con legge n. 41/2023) che hanno portato alla completa definizione del quadro normativo di rango primario, che doveva essere integralmente attuato entro il 30 giugno 2023.

Nel periodo oggetto di esame, l'obiettivo europeo assegnato al Dipartimento faceva riferimento a due sub riforme. In particolare, la *milestone* M1C1-58, si riferisce all'attuazione della riforma dell'accesso e reclutamento (Riforma 2.1) ed a quella delle competenze e carriere (Riforma 2.3)¹⁵⁴, prevedendo il completamento dell'entrata in vigore di tutti gli atti giuridici di riforma del pubblico impiego.

Con riferimento al sistema di reclutamento nel pubblico impiego, l'obiettivo è stato raggiunto con l'adozione del Decreto del Presidente della Repubblica, 16 giugno 2023, n. 82, recante il regolamento contenente modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487, concernente norme sull'accesso agli impieghi nelle Pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi. Il regolamento, entrato in vigore il 14 luglio 2023, interviene sulla disciplina dei concorsi pubblici al fine di garantirne la coerenza giuridica, logica e sistematica rispetto alle misure introdotte dal decreto-legge n. 36/2022 (articolo 3, comma 4, del decreto-legge n. 36/2022).

¹⁵⁴ Cfr. "Obiettivi del secondo semestre 2023".

La riforma del pubblico impiego include, tra l'altro, la definizione o aggiornamento dei principi etici nelle Pubbliche amministrazioni. A tal fine, l'art. 4 del decreto-legge n. 36/2022, ha previsto che i codici di comportamento devono prevedere una sezione dedicata all'utilizzo delle tecnologie informatiche e dei *social media* da parte dei dipendenti pubblici e il codice di comportamento vada aggiornato entro il 31 dicembre 2022. Tale disposizione è stata attuata con d.P.R. 13 giugno 2023, n. 81, recante Regolamento concernente modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, recante: «Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165».

Peraltro, oltre agli interventi normativi, gli obiettivi della riforma sono realizzati attraverso una pluralità di strumenti attuativi: interventi normativi (normazione primaria e secondaria), atti di indirizzo (linee guida, circolari, pareri, ecc.), misure organizzative (implementazione di nuove tecnologie, formazione, ecc.), contrattazione collettiva (CCNL), nonché una azione di supporto e sostegno delle Amministrazioni più sollecitate nelle traiettorie di cambiamento.

Obiettivi del secondo semestre 2023

Entro la fine del 2023, il Dipartimento della funzione pubblica dovrà conseguire un obiettivo europeo che riguarda la Riforma della Pubblica amministrazione (M1C1R1.9) e quelle del mercato del lavoro della PA nonché delle competenze e carriere (M1C1R2.3.1.), alle quali è collegato il sub-investimento (M1C1I2.3.2) - Sviluppo delle capacità nella pianificazione, organizzazione e formazione strategica della forza lavoro, il cui obiettivo risiede nel promuovere l'adozione di modelli organizzativi per la gestione della complessità all'interno delle Amministrazioni italiane. Si precisa che l'obiettivo europeo in discorso è interessato da proposta di modifica nell'ambito della revisione presentata dal Governo il 27 luglio 2023.

Alle sopra citate riforme è associato il traguardo europeo M1C1-59, riguardante l'entrata in vigore della gestione strategica delle risorse umane nella Pubblica amministrazione che prevede una serie di azioni consequenziali e fortemente interconnesse che vertono sugli ambiti di fabbisogni di personale, sviluppo delle competenze, leadership, carriere e mobilità lavorativa, per consolidare, tramite la realizzazione di strumenti digitali (HRM *Toolkit*), un sistema standard, efficiente ed efficace di gestione strategica delle risorse umane nelle PA in grado di dialogare con la programmazione degli enti, che ha ad oggetto l'accompagnamento della gestione strategica delle risorse umane. La *milestone* in discorso si inserisce nel quadro degli interventi già disegnato nell'ambito del decreto-legge n. 36/2023.

In merito all'attuazione dell'obiettivo in commento, l'Amministrazione riferisce che, considerata la numerosità degli enti *target* di progetto, il relativo conseguimento dipenderà in larga parte dal grado di reattività delle Amministrazioni destinatarie degli interventi. La capacità di attuare il sistema di valutazione delle prestazioni e il rafforzamento del legame tra avanzamento di carriera e valutazione delle prestazioni dipenderà dallo sviluppo dell'investimento volto a definire un set di indicatori fondamentali di valutazione "organizzativa", a partire dalla *milestone* in scadenza a dicembre 2023 che prevede l'entrata in vigore della gestione strategica delle risorse umane nella Pubblica amministrazione.

L'obiettivo della riforma delle competenze e carriere si traduce nel promuovere un importante cambiamento culturale nella gestione del personale all'interno delle PA. Il risvolto di questa sfida si riflette nella complessità della *governance* di progetto, che prevede svariate linee di attività ed il coinvolgimento di molteplici partner, con ruoli diversi, che potranno essere correttamente esercitati solo se si attiverà un forte impegno di tutte le parti in causa.

Peraltro, l'attuazione della Riforma della Pubblica amministrazione declinata dagli elementi costitutivi della *milestone* M1C1-59, dipende non solo dall'adozione di misure di natura attuativa e organizzativa, ma anche dalla capacità della PA a ogni livello di tradurre tali misure in cambiamenti culturali di organizzazione all'interno degli enti pubblici, e dalla capacità di monitorare *in itinere* la riforma per valorizzare i punti di forza e correggere gli aspetti che non contribuiscono o impediscono il raggiungimento degli obiettivi anche sottesi al conseguimento delle precedenti *milestone* M1C1-56 (T2 2022) ed M1C1-58 (T2 2023) .

A tal fine, il Dipartimento della funzione pubblica ha stipulato protocolli d'intesa con alcune Amministrazioni e dato il via alla fase pilota del progetto "La gestione strategica delle risorse umane per creare valore pubblico". Soggetti attuatori del progetto sono il Fornez, con cui il 24 luglio 2023 il Dipartimento della funzione pubblica ha stipulato una convenzione, e Invitalia, cui compete lo sviluppo del Piano operativo da allegare alla convenzione stessa, previsto entro fine settembre 2023, e con cui sarà stipulata apposita convenzione entro il mese di ottobre.

Inoltre, considerato l'alto livello di criticità dello stato di attuazione della *milestone* in discorso, tra le proposte di modifica al Piano, presentate ai sensi dell'art. 21 del regolamento (UE) 2021/241, è stato inserito il riferimento al PIAO che costituisce il documento di riferimento per la gestione strategica delle risorse umane da parte delle singole PA. Il riferimento al Piano strategico di gestione delle risorse umane, contenuto nella formulazione della originaria della *milestone* M1C1-59 deve quindi intendersi assorbito dai PIAO. Nella seconda fase della riforma, che prevede il coinvolgimento dei Comuni, la modifica proposta alla descrizione della *milestone* M1C1-59 è, infatti, funzionale a rendere coerente il perimetro dell'intervento con la composizione demografica degli enti locali italiani, che vede un numero estremamente contenuto dei Comuni (solo 12) nella classe demografica superiore ai 250.000 abitanti.

Dipartimento per le politiche giovanili e il servizio civile universale

Nell'ambito del PNRR la PCM – Dipartimento per le politiche giovanili e il servizio civile universale risulta titolare di un investimento. Rispetto alla precedente rilevazione, il numero di interventi in titolarità è rimasto invariato. Le risorse finanziarie PNRR affidate al Dipartimento sono pari a 650 milioni.

Sotto il profilo organizzativo, il Dipartimento non si è avvalso della facoltà, concessa dall'art. 1, c. 1, d.l. n. 13/2023, di procedere alla riorganizzazione delle strutture/unità dedicate al PNRR previste dall'art. 8, d.l. n. 77/2021.

In data 16 marzo 2023, con successivo aggiornamento del 23 agosto 2023, l'Amministrazione ha adottato un proprio documento di dettaglio relativo alle Procedure di gestione e controllo della Misura di competenza, condiviso con l'Unità di Missione PNRR USG¹⁵⁵.

Sotto il profilo del cronoprogramma delle misure di competenza, il Dipartimento è chiamato a conseguire nell'arco temporale del PNRR un *target* europeo, costituito da risultati quantitativi finali. Nel primo semestre 2023, al Dipartimento non competeva alcun obiettivo europeo. Nel medesimo semestre 2023 non era altresì previsto il raggiungimento di obiettivi intermedi di rilevanza nazionale di competenza del Dipartimento.

¹⁵⁵ Tale documento, nel recepire il Sistema di Gestione e Controllo (SiGeCo – PCM USG v. 1.0), approvato con decreto del Coordinatore del 12 aprile 2022 dell'Unità di Missione PNRR USG, fornisce dettagli operativi relativi all'intervento M5C1I.2.1 al fine di agevolarne il monitoraggio e controllo a cura dei soggetti preposti.

Obiettivi del primo semestre 2023

Nel primo semestre del 2023 non erano previsti obiettivi da raggiungere da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le politiche giovanili e il servizio civile universale¹⁵⁶.

Obiettivi del secondo semestre 2023

Entro la fine del 2023 il Dipartimento per le politiche giovanili e il servizio civile universale della PCM deve conseguire due obiettivi riferiti al medesimo investimento (M5C1 - Investimento 4: Servizio Civile Universale). Si tratta di un obiettivo europeo e di un obiettivo intermedio a rilevanza nazionale. Il *target* europeo (M5C1-16) prevede la partecipazione al programma “Servizio Civile Universale” e ottenimento della relativa certificazione nel triennio 2021-2023 per almeno 120.000 persone in più rispetto allo scenario di riferimento.

Il *target* nazionale (M5C1-16-ITA-3) concorre al raggiungimento di tale obiettivo finale, e prevede che 56.700 persone, che si cumulano agli obiettivi dei due precedenti cicli di pari dimensioni, comparate alla *baseline*, abbiano partecipato al programma universale per la funzione pubblica e ottenuto annualmente la relativa certificazione.

Sulla base delle criticità emerse nella fase attuativa della misura, sono state presentate proposte di modifica per l’investimento M5C1 - Investimento 4: Servizio Civile Universale, nell’ambito delle proposte di revisione del PNRR del 27 luglio 2023. Si chiede, in particolare, la redistribuzione del valore *target* oltre l’arco temporale 2021-2023 assegnato per l’attuazione dell’intervento, tenendo conto della rivalutazione dei contributi erogati agli operatori volontari (*costing*) e della difficoltà oggettiva ad avviare al servizio un numero di operatori volontari superiore a 45.000 per anno. In particolare, si propone di rimodulare il *target*, includendo un’ulteriore annualità (2024). Si propone inoltre di modificare il meccanismo di verifica (previsto nel CID/OA) e – per effetto della redistribuzione temporale – il meccanismo di monitoraggio *ex post*, per tenere conto dell’ulteriore annualità. La giustificazione è riconducibile a circostanze oggettive (art. 21 del regolamento 2021/241), in particolare all’aumento dei costi e alla concomitante saturazione nei livelli di adesione al Servizio civile universale.

Dipartimento per le pari opportunità

Nell’ambito del PNRR la PCM - Dipartimento per le pari risulta titolare di un investimento. Rispetto alla precedente rilevazione, il numero di interventi in titolarità è rimasto quindi invariato. Le risorse finanziarie PNRR affidate al Dipartimento sono pari a 10 milioni.

¹⁵⁶ In merito allo stato d’attuazione generale della misura, il Dipartimento ha rappresentato che:

- Primo ciclo (2021): il ciclo è completato. Alla sua chiusura, in data 15 settembre 2023, hanno partecipato al Servizio Civile Universale 46.825 operatori volontari.

- Secondo ciclo (2022): il ciclo è in corso di svolgimento e si concluderà nel mese di settembre 2024. Alla data del 21 settembre 2023, risultano avviati 49.560 operatori volontari.

Complessivamente, risultano avviati 96.385 operatori volontari facenti riferimento al primo e al secondo ciclo di attuazione della misura. Tale numero è suscettibile di un eventuale incremento, essendo possibile l’avvio al servizio di ulteriori operatori volontari, tramite l’azione del subentro, ammissibile fino alla data del 8 febbraio 2024.

- Terzo ciclo (2023): il ciclo è stato avviato in data 31 gennaio 2023 con la pubblicazione dell’Avviso per la presentazione dei programmi di intervento di Servizio Civile Universale destinato agli enti di Servizio Civile iscritti all’Albo SCU. Sono stati presentati n. 622 programmi che si sviluppano in n. 3.515 progetti, per una richiesta di 83.538 operatori volontari. In data 6 giugno 2023 ha preso avvio il procedimento di valutazione degli stessi, che si concluderà al più tardi il 22 novembre 2023. Seguirà, entro il mese di dicembre 2023 la pubblicazione del Bando per la selezione degli operatori volontari a cura degli enti.

In analogia con i cicli precedenti, le attività progettuali del terzo ciclo prenderanno avvio nel mese di maggio 2024 e si concluderanno compiutamente nel mese di settembre 2025.

Sotto il profilo organizzativo, il Dipartimento non si è avvalso della facoltà, concessa dall'art. 1, c. 1, d.l. n. 13/2023, di procedere alla riorganizzazione delle strutture/unità dedicate al PNRR previste dall'art. 8, d.l. n. 77/2021.

Al riguardo, nell'ambito della funzione di coordinamento, svolta dall'Unità di Missione presso il Segretariato generale della PCM, sono state definite le procedure di gestione e controllo degli interventi di pertinenza attraverso l'adozione del documento SiGeCo (decreto 12 aprile 2022), aggiornato con decreto dell'8 settembre 2023.

Sotto il profilo del cronoprogramma delle misure di competenza, gli obiettivi europei che il Dipartimento è chiamato a conseguire nell'arco temporale del PNRR sono complessivamente 3, di cui una *milestone* e 2 *target*. Il *milestone* è riferito all'adozione di atti normativi, mentre i *target* sono costituiti da risultati quantitativi finali. Nel primo semestre 2023, al Dipartimento non competevano né obiettivi europei né obiettivi intermedi di rilevanza nazionale. Rimane quindi l'obiettivo europeo conseguito fino al I semestre 2023, ossia il 33 per cento del totale.

Obiettivi del primo semestre 2023

Nel periodo oggetto di esame non è previsto il conseguimento di alcun obiettivo da parte della PCM – Dipartimento per le pari opportunità.

Obiettivi del secondo semestre 2023

Entro la fine del 2023 la PCM - Dipartimento per le pari opportunità non deve conseguire ulteriori obiettivi.

Dipartimento della protezione civile

Nell'ambito del PNRR, il Dipartimento della Protezione civile risulta titolare di una misura (investimento M2C4I2.1.B - Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico), cui sono associate risorse per un importo complessivo di 1,2 miliardi¹⁵⁷.

Sotto il profilo organizzativo, il Dipartimento della Protezione civile non si è avvalso della facoltà concessa dall'art. 1, c. 1, del richiamato d.l. n. 13/2023, di procedere alla riorganizzazione delle strutture/unità dedicate al PNRR previste dall'art. 8, d.l. n. 77/2021. Pertanto, alle dirette dipendenze del Capo del Dipartimento opera l'Unità organizzativa competente nelle funzioni connesse al PNRR istituita ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 luglio 2021 e del Decreto del Segretario Generale del 9 novembre 2021, che, nell'ambito dell'investimento a titolarità del Dipartimento della protezione civile, svolge le seguenti funzioni: a) coordinamento della gestione; b) monitoraggio sull'attuazione degli interventi; c) rendicontazione e controllo degli interventi.

Il Sistema di Gestione e Controllo (SiGeCo) della Presidenza del Consiglio dei ministri è stato approvato con decreto del Coordinatore dell'Unità di Missione PNRR presso il Segretariato Generale della Presidenza del Consiglio dei ministri del 12 aprile 2022. Al riguardo, il Dipartimento della Protezione Civile, anche in adempimento di quanto previsto dall'art. 5, lett. c), degli Accordi stipulati, ai sensi dell' art. 15 della legge n. 241/1990, con ciascuna Regione e Provincia autonoma, ha provveduto a redigere un Addendum al SiGeCo della Presidenza del

¹⁵⁷ L'importo è ripartito in 400 milioni di euro per "progetti in essere" e 800 milioni di euro per la realizzazione di "nuovi progetti". Per gli "interventi in essere" è in corso il monitoraggio costante della spesa sostenuta da parte dei soggetti attuatori. Per i "nuovi interventi" si è proceduto all'approvazione, con 21 decreti del Capo del Dipartimento della Protezione Civile, degli elenchi dettagliati degli interventi discendenti dai Piani approvati entro il 31 dicembre 2021 dal Dipartimento della protezione civile, richiesti alle Regioni e alle Province autonome con nota del 3 marzo 2022.

Consiglio dei Ministri, specifico per la *governance* sottesa all'investimento di cui il Dipartimento è titolare, al fine di fornire alle Amministrazioni attuatrici e ai Soggetti Attuatori dei progetti ammessi a finanziamento, nell'ambito della misura in commento, uno strumento operativo di riferimento in ogni fase di realizzazione degli interventi. In particolare, il Dipartimento della Protezione Civile ha elaborato: 1) le "Istruzioni operative per il Soggetto attuatore", approvate con decreto del Capo del Dipartimento della Protezione Civile del 10 marzo 2023, al fine di fornire orientamenti tecnici, nonché specifiche raccomandazioni utili ai Soggetti Attuatori in ogni fase di realizzazione degli interventi; 2) il "Manuale operativo per l'avvio dell'attuazione degli investimenti PNRR di competenza del Dipartimento della Protezione Civile", approvato con Decreto del Capo del Dipartimento della protezione civile del 7 luglio 2023, al fine fornire orientamenti tecnici, nonché specifiche raccomandazioni utili alle Amministrazioni attuatrici in ogni fase di realizzazione degli interventi.

Sotto il profilo del cronoprogramma delle misure di competenza, gli obiettivi europei che il Dipartimento è chiamato a conseguire nell'arco temporale del PNRR sono complessivamente 2, una *milestone* e un *target*. Il primo obiettivo (M2C4-12) aveva ad oggetto l'entrata in vigore del quadro giuridico rivisto per interventi contro i rischi di alluvione e idrogeologico, conseguito nel quarto trimestre del 2021¹⁵⁸; il secondo, M2C4-13, è un *target* europeo da conseguire entro il quarto trimestre 2025, consistente nel completamento di tutti gli interventi di tipo E volti al ripristino di strutture pubbliche danneggiate. risultando, così, compiuto il 50 per cento del percorso complessivo. Non essendo previste scadenze europee nel I semestre 2023, il grado di avanzamento complessivo rimane fermo al 50 per cento del totale degli obiettivi.

Alla misura sono, inoltre, associati due *target* nazionali: M2C4-00-ITA-10 (Percentuale di interventi completati per ripristinare strutture e infrastrutture pubbliche danneggiate); M2C4-00-ITA-11 (Percentuale di interventi di tipo D - relativi alla riduzione del rischio residuo connesso all'evento - completati (rapporto di completamento lavori). Entrambi gli obiettivi devono essere conseguiti entro il secondo trimestre 2026.

Obiettivi del primo semestre 2023

Nel periodo oggetto di esame non sono previsti in scadenza né obiettivi europei né obiettivi intermedi nazionali.

Obiettivi del secondo semestre 2023

Nel periodo oggetto di esame non sono previsti in scadenza né obiettivi europei né obiettivi intermedi nazionali.

Dipartimento per la trasformazione digitale

Nell'ambito del PNRR il Dipartimento per la trasformazione digitale risulta titolare di 28 misure, di cui 24 investimenti e 4 riforme. Rispetto alla precedente rilevazione, il numero di

¹⁵⁸ L'articolo 22 del decreto-legge n. 152/2021, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 233/2021, ha disposto l'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 agosto 2022, con il quale si è provveduto all'assegnazione e al trasferimento delle risorse finanziarie per i nuovi interventi alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano. Tale decreto, è stato successivamente modificato dal decreto-legge 24 marzo 2023, n. 13, convertito con modificazioni dalla legge 21 aprile 2023, n. 41, che ha dettato, tra l'altro, alcuni termini per la realizzazione delle opere: entro il 30 novembre 2023: pubblicazione bandi di gara ovvero avvio della procedura di affidamento; entro il 31 marzo 2024: stipula del contratto di appalto; entro il 15 aprile 2024: inizio effettivo dei lavori con verbale consegna lavori. Ai sensi dell'art. 15 della legge n. 241/1990, sono stati firmati i 21 accordi discendenti dai decreti di approvazione degli interventi, che regolano i rispettivi impegni del Dipartimento della Protezione Civile e delle Amministrazioni attuatrici (Regioni e Province autonome) nell'attuazione degli interventi.

interventi in titolarità è sceso di 4 unità, per effetto del trasferimento, attraverso il decreto MEF 23 febbraio 2023 in attuazione del dPCM 21 novembre 2022, degli investimenti nell'ambito della tecnologia satellitare ed economia spaziale rientranti nella Missione 1, Componente 2, ora affidati al Ministero delle imprese del made in Italy. Ciò ha determinato una diminuzione delle risorse finanziarie PNRR affidate al Dipartimento di circa 1,5 miliardi; i fondi attualmente in gestione al Dipartimento sono pari a complessivi 12,8 miliardi.

Sotto il profilo organizzativo, il Ministero non si è avvalso della facoltà, concessa dall'art. 1, c. 1, d.l. n. 13/2023, di procedere alla riorganizzazione delle strutture/unità dedicate al PNRR previste dall'art. 8, d.l. n. 77/2021.

Al riguardo, nell'ambito della funzione di coordinamento, sono state definite le procedure di gestione e controllo degli interventi di pertinenza attraverso l'adozione del documento SiGeCo, da ultimo aggiornato al 29 agosto 2023. Specifiche circolari in materia di attuazione, monitoraggio, nonché in ambito di controllo, rendicontazione e antifrode sono state adottate nel 2022¹⁵⁹. Inoltre, nel corso del 2023, l'Unità di missione dedicata al PNRR ha emanato una circolare contenente le "Istruzioni per l'alimentazione su ReGiS degli Indicatori di progetto PNRR ai Soggetti Attuatori della Misura M1C1I1.7.2 - Reti dei servizi di facilitazione digitale"¹⁶⁰, nonché specifiche linee guida per i soggetti attuatori¹⁶¹.

Sotto il profilo del cronoprogramma delle misure di competenza, gli obiettivi europei che il Dipartimento è chiamato a conseguire nell'arco temporale del PNRR sono complessivamente 67 (erano 71 nella precedente rilevazione, prima del trasferimento dei quattro investimenti menzionati), di cui 19 *milestone* e 48 *target*. I *milestone* consistono prevalentemente nell'adozione di atti normativi o regolamentari, mentre i *target* sono costituiti da risultati quantitativi (intermedi e finali).

Nel primo semestre 2023, al Dipartimento competevano 2 obiettivi europei (una *milestone* e un *target*), i quali risultano entrambi conseguiti a sistema ReGiS; sale così a 15 il saldo complessivo degli obiettivi europei raggiunti (11 *milestone* e 4 *target*), circa il 22 per cento del percorso complessivo (58 per cento con riguardo al totale dei *milestone* e 8 per cento con riguardo ai *target*).

Nel medesimo semestre 2023 erano 10 gli obiettivi intermedi di rilevanza nazionale di competenza del DTD; di questi, 7 (4 *milestone* e 3 *target*) risultano come conseguiti nei termini, mentre i rimanenti 3 *target* figurano in ritardo rispetto al cronoprogramma procedurale.

Obiettivi del primo semestre 2023

Nel periodo oggetto di esame tutti gli obiettivi assegnati al DTD si riferivano a misure d'investimento. Per quanto concerne i due concordati a livello europeo, la *milestone* (M1C1-125)

¹⁵⁹ Si fa riferimento in particolare alla:

- circolare n. 1: Antifrode. Politica per il contrasto alle frodi e alla corruzione e per prevenire i rischi di conflitti di interesse e di doppio finanziamento (del 15 giugno 2022);
- circolare n. 2: Tutela della sana gestione finanziaria – Indicazioni ai fini dell'attuazione degli interventi (del 23 settembre 2022);
- circolare n. 3: Indicatori per il monitoraggio e la valutazione del PNRR (del 28 dicembre 2022).

¹⁶⁰ Circolare n. 4: Istruzioni per la alimentazione su ReGiS degli Indicatori di progetto PNRR ai Soggetti Attuatori della misura M1C1 1.7.2 - Reti dei servizi di facilitazione digitale (versione 2 del 4 luglio 2023, che sostituisce la versione del 21 giugno 2023).

¹⁶¹ Si fa riferimento alle Linee guida MAAS (dicembre 2022), alle Linee guida Soggetti attuatori individuati attraverso accordi d.lgs. n.50/2016 (marzo 2023), alle Linee guida per il Soggetto attuatore Infratel S.p.A. (marzo 2023) e alle Linee guida per i Soggetti attuatori individuati tramite Avvisi Pubblici a *lump sum* (agosto 2023).

si riferisce all'“Abilitazione al cloud per le PA locali (comuni, scuole ed enti sanitari locali)” (M1C1I1.2), mediante l'aggiudicazione di 3 bandi pubblici (uno per ogni tipo di Amministrazione coinvolta). Al riguardo, al 31 marzo 2023 la *milestone* è stata raggiunta e superata con la pubblicazione di 6 avvisi destinati: 2 ai comuni, 3 alle scuole, 1 agli enti sanitari locali; l'ultimo di tali avvisi si è chiuso il 24 febbraio 2023 e tutti i decreti di finanziamento sono stati notificati alle Pubbliche amministrazioni. Alla data dell'8 agosto 2023, considerando le rinunce intervenute, risultano finanziati 13.881 piani di migrazione per un totale di 730 milioni. Ad essi si aggiungono n. 48 ulteriori piani di migrazione di ASL/AO per un importo di 70,7 milioni.

Il secondo obiettivo europeo (*target* M1C1-11), avente ad oggetto l'acquisto di servizi professionali per la scienza dei dati, mediante contratto con un fornitore di servizi di consulenza, per la digitalizzazione della Guardia di Finanza, è stato conseguito nei tempi; infatti, il contratto esecutivo e il relativo decreto di approvazione sono stati pubblicati sul sito della GdF in data 27 febbraio 2023.

Nel medesimo semestre, come già precisato, il Dipartimento doveva conseguire 10 obiettivi di rilievo nazionale (4 *milestone* e 6 *target*).

Nell'ambito della misura (M1C1I1.4.4) volta al “Rafforzamento dell'adozione delle piattaforme nazionali di identità digitale (SPID, CIE) e dell'Anagrafe nazionale (ANPR)”, erano previsti una *milestone* (M1C1-00-ITA-27) e un *target* (M1C1-00-ITA-28). La prima, consistente nell'evoluzione dell'identità digitale CIE con OpenID Connect (OIDC) e Mobile Identity, è stata conseguita attraverso i collaudi di OIDC Federation, svolti nel mese di febbraio 2023 e completati ad inizio marzo. Il *target* riguarda, invece, sia la migrazione dei registri scolastici sulla nuova infrastruttura ANIST (ex ANI)¹⁶² sia il caricamento dei dati delle università sulla nuova infrastruttura ANIS (ex ANSU)¹⁶³. Con riferimento alla migrazione dei registri delle scuole su ANIST, operativamente il progetto non può procedere fino alla pubblicazione del relativo decreto, per il quale è stata sancita di recente l'Intesa in sede di Conferenza Unificata. In merito ad ANIS, il decreto recante la “Seconda attuazione delle disposizioni istitutive dell'Anagrafe nazionale dell'istruzione superiore (ANIS), di cui all'articolo 62-*quinquies* del Codice dell'Amministrazione Digitale e ulteriori elementi di disciplina” è stato pubblicato lo scorso 18 gennaio 2023 (inizialmente previsto per 30 settembre 2021) e nel mese di settembre 2023 è stato pubblicato il portale ANIS per l'accesso di tutti i cittadini alla banca dati. Secondo le valutazioni interne al Ministero l'obiettivo in discorso presenta un grado di complessità basso e, in ogni caso, il ritardo non pregiudica il raggiungimento di *milestone* e *target* europei.

In merito alla misura “Digitalizzazione del Ministero della Giustizia” (M1C1I1.6.2), il *target* (M1C1-130-ITA-1) risulta conseguito dal momento che, alla data del 21 aprile 2023, il numero di fascicoli completamente digitali e validati è pari a 1.207.244, a fronte di un obiettivo pari a 1 milione¹⁶⁴.

Altri due obiettivi si riferiscono al sub-investimento “Digitalizzazione dell'INPS e dell'INAIL” (M1C1I1.6.3) e sono stati entrambi raggiunti; in particolare, la *milestone* (M1C1-00-ITA-53) è stata conseguita in data 27 giugno 2023 (data di diffusione del link intranet di accesso) con la messa in servizio di un'unica interfaccia di lavoro per il personale INPS, mentre il *target* (M1C1-00-ITA-52), volto alla riduzione annuale del numero di richieste inviate dagli utenti al

¹⁶² L'obiettivo prevede la migrazione di 5.000 su 10.000 scuole italiane.

¹⁶³ L'obiettivo prevede il caricamento da parte di 46 su 92 università italiane.

¹⁶⁴ I fascicoli da digitalizzare sono relativi agli ultimi dieci anni di processi civili dei Tribunali e delle Corti d'appello, e gli ultimi dieci anni di atti relativi a processi di legittimità emessi dalla Corte di cassazione.

Contact Center INAIL, è stata superato: nel periodo luglio 2022 - giugno 2023 le richieste sono state infatti 132.463, a fronte di un obiettivo pari a n. 166.400 (il 20 per cento in meno rispetto all'anno precedente).

In merito alla “Digitalizzazione del Consiglio di Stato” (M1C1I1.6.5) - dopo la stipula, in data 25 marzo 2022, del contratto esecutivo per la realizzazione della Piattaforma *Data Warehouse* (DWH) - è stato creato un magazzino dati avanzato; in particolare, sono state concluse le attività per il rilascio in esercizio del DWH, comunicato dal Segretariato di Stato della Giustizia Amministrativa al DTD con nota del 17 marzo 2023, con conseguente raggiungimento della relativa *milestone* (M1C1-00-ITA-63).

Altri due obiettivi nazionali, una *milestone* (M1C1-00-ITA-67) e un *target* (M1C1-00-ITA-68), si riferiscono all'investimento “Servizio Civile Digitale” (M1C1I1.7.1); la prima è stata conseguita in data 31 gennaio 2023, con la pubblicazione del secondo bando per la presentazione di progetti da parte di ogni associazione certificata non profit¹⁶⁵. Il *target* aveva invece ad oggetto il coinvolgimento di n. 2400 volontari attivi nella fornitura di corsi di formazione sulle competenze digitali entro il 30 giugno 2023; l'obiettivo è stato raggiunto nella misura dell'80 per cento, con la messa in servizio di 1.934 volontari. Il Dipartimento - al fine di ottenere un incremento dei programmi sul ciclo successivo e recuperare anche le posizioni in meno sul primo ciclo - ha convenuto con il Dipartimento per le politiche giovanili e il Servizio civile universale di aumentare le soglie dimensionali di candidatura dei programmi; in particolare, con l'avviso per il secondo ciclo¹⁶⁶ sono stati ammessi n. 4.469 programmi, a fronte dei n. 3.400 previsti dal bando. Inoltre, il 12 luglio 2023 è stato lanciato l'Avviso del secondo ciclo per la selezione dei relativi volontari, chiuso il 28 settembre 2023 cui seguirà a breve l'avvio in servizio dei nuovi operatori volontari ed il recupero del minor numero di volontari del primo ciclo. Secondo le valutazioni interne al Ministero, l'obiettivo in discorso presenta un grado di complessità basso.

Con riferimento alla misura “Sanità connessa” (M1C2I3.1.4), il *target* M1C2-18-ITA-4 richiedeva la dotazione di 1.227 strutture sanitarie con connettività 1 Gbps, tuttavia, la complessità di gestione degli aspetti tecnici con le Regioni per la migrazione e l'avvio dei lavori all'interno delle sedi sanitarie ha portato ad uno slittamento delle pianificazioni delle realizzazioni; per la soluzione di tali criticità sono in corso attività funzionali alla realizzazione del piano¹⁶⁷; nonostante il ritardo registrato, secondo le valutazioni interne al Ministero, l'obiettivo in discorso presenta un grado di complessità basso¹⁶⁸. Infine, si specifica che il connesso *target* europeo, M1C2-18 con scadenza al giugno 2026, è interessato dalla proposta di modifica nell'ambito della revisione presentata dal Governo il 27 luglio 2023¹⁶⁹.

Infine, con riguardo alla misura d'adozione dell'identità digitale, il *target* M1C1-00-ITA-29, avente ad oggetto l'adozione l'eID (documenti di identità elettronici) da parte di 30,226

¹⁶⁵ La graduatoria definitiva è stata pubblicata l'11 maggio 2023 su sito www.politichegiovanili.gov.it, con l'ammissibilità di programmi candidati per un totale di 4.469 posizioni di operatore volontario, ben superiori alle 3.400 previste per il secondo ciclo.

¹⁶⁶ Pubblicato il 25 gennaio 2023 e la cui graduatoria definitiva è stata pubblicato dell'11 maggio 2023.

¹⁶⁷ Si fa riferimento nello specifico ad attività di sollecitazione e sensibilizzazione delle Amministrazioni alla validazione dei piani di fabbisogno, alle riunioni operative del Comitato di attuazione per la convenzione del Dipartimento con Infratel/Invitalia, nonché all'attività di comunicazione volta a promuovere incontri sul territorio.

¹⁶⁸ Tale valutazione è subordinata all'approvazione della proposta di modifica del PNRR da parte dell'UE.

¹⁶⁹ Stante le difficoltà susposte, la proposta di modifica dell'obiettivo europeo consiste in una rimodulazione quantitativa del *target*, eliminando la ripartizione tra il numero delle strutture sanitarie e gli edifici scolastici e riducendo lo stesso (viene richiesto un obiettivo complessivo di 17.700 strutture, non più di 9.000 edifici scolastici e 12.279 strutture sanitarie).

milioni di cittadini (il 46 per cento della popolazione totale), è stato invece raggiunto in anticipo e superato¹⁷⁰.

Obiettivi del secondo semestre 2023

Entro la fine del 2023 il DTD dovrà conseguire ulteriori obiettivi che riguardano esclusivamente investimenti. Nel complesso si tratta di 17 obiettivi europei (3 *milestone* e 14 *target*) e di 17 obiettivi intermedi a rilevanza nazionale (3 *milestone* e 14 *target*).

Per quanto riguarda gli obiettivi a rilevanza europea, alla misura denominata “Sportello digitale unico” (M1C1I1.3.2) è associato il *target* (M1C1-12), consistente nel rendere conformi ai requisiti di cui all'articolo 6 del regolamento (UE) 2018/1724 le 21 procedure amministrative prioritarie di cui allo stesso regolamento; tuttavia, l'obiettivo registra forti ritardi, sia con riferimento alla pubblicazione della regolamentazione europea, sia avuto riguardo alla firma degli accordi con le PA per la digitalizzazione delle procedure previste¹⁷¹; pertanto, il DTD ritiene difficoltoso raggiungere il *target* nel 2023¹⁷². Il Dipartimento ha specificato in sede istruttoria che il livello di criticità rimarrebbe basso in caso di approvazione della proposta di modifica presentata alla Commissione europea nel mese di luglio che riguarda l'obiettivo in discorso¹⁷³.

Ulteriori due *target* europei afferiscono all'investimento di rafforzamento dell'adozione dei servizi della piattaforma PagoPA e dell'applicazione “IO” (M1C1I1.4.3) e sono entrambi interessati da proposta di modifica nell'ambito della revisione presentata dal Governo il 27 luglio 2023¹⁷⁴. Gli obiettivi in discorso (M1C1-126 e M1C1-127) richiedono l'aumento del 20 per cento del numero di servizi integrati (rispettivamente della piattaforma PagoPA e dell'applicazione “IO”) e risultano entrambi già ampiamente raggiunti¹⁷⁵.

In merito alla piattaforma di notifica digitale (*Digital Notification Platform – DNP*) (M1C1I4.5) l'obiettivo (M1C1-128) richiede che almeno 800 Pubbliche amministrazioni centrali e comuni debbano fornire avvisi digitali giuridicamente vincolanti: il 30 giugno 2023 la relativa

¹⁷⁰ Al 20 giugno 2023 il totale eID SPID emesse era pari a 35.387.410. Al 20 giugno 2023 il totale eID CIE emesse era pari a 36.957.726.

¹⁷¹ Si ricorda che il 14 dicembre 2022 è stato formalizzato, da parte del soggetto attuatore AgID, il raggiungimento del *target* italiano M1C1-12-ITA-1 dello sviluppo dell'80 per cento delle componenti nazionali dell'infrastruttura SDG. Ad Aprile 2023 AgID ha partecipato al *Connectathon* organizzato dalla Commissione UE durante il quale ha mostrato una POC sulla procedura di qualifiche professionali. Dal punto amministrativo risultano siglati accordi con: il CNF - Consiglio Nazionale Forense; MIT (Ministero dei trasporti - Gente di Mare); INAIL; ENAC; MLPS; MEF; UNIONCAMERE.

¹⁷² Il Dipartimento ha specificato che le difficoltà sono dovute, nello specifico: al ritardo nella pubblicazione della documentazione europea di attuazione del Regolamento (“*Implementing Act*”); ad incertezze di livello tecnico dovute all'evoluzione continua della documentazione tecnica europea e conseguente ritardo nella sottoscrizione degli Accordi con i sub-attuatori; a criticità connesse all'implementazione di componenti specifiche ed elaborazione in corso di soluzioni più efficienti coerenti con le prospettive di realizzazione del *Wallet* europeo.

¹⁷³ In particolare, è stato richiesto di suddividere l'attuale *target* M1C1-12 (T4 2023), prevedendo che entro fine 2023 sia assicurata la piena conformità al regolamento *Single Digital Gateway* per almeno 10 delle 19 procedure amministrative prioritarie esistenti in Italia e di introdurre un nuovo *target* a dicembre 2024 volto ad assicurare la conformità delle restanti 9 procedure amministrative.

¹⁷⁴ La proposta prevede un l'incremento del numero dei servizi accessibili per comuni, regioni, aziende sanitarie, scuole e università (M1C1- 126 e M1C1- 127), nonché un chiarimento sulle modalità di rendicontazione negli *Operational arrangements*, sostituendo la prevista autodichiarazione del soggetto attuatore con un'attestazione di PagoPA (più idonea a provare l'effettiva abilitazione e operatività dei servizi) (M1C1-128). In conseguenza della riduzione del numero medio dei servizi da integrare è proposta la riprogrammazione finanziaria di 19 milioni verso la sub misura 1.4.4.

¹⁷⁵ Dopo aver pubblicato gli avvisi su PaDigitale per favorire *onboarding* Enti, è stata stipulata la convenzione con il MIM per integrare le scuole con 15 servizi. Nell'ottica di continuare con le integrazioni dei servizi sulla piattaforma APPIO sono state avviate interlocuzioni con varie PA per abilitarne l'*onboarding* e l'integrazione, fornendo attività di supporto commerciale/tecnico su vari canali e pubblicando anche la relativa documentazione tecnica.

Piattaforma Notifiche è diventata attiva; in base all'ultimo aggiornamento del 4 ottobre 2023, 590 Comuni hanno completato l'*onboarding* tecnico su PND, vale a dire che hanno aderito sia alla Piattaforma Digitale Nazionale Dati (propedeutica all'accesso) che a Piattaforma Notifiche, e hanno effettuato la prima notifica con valore legale. Secondo le valutazioni interne al Dipartimento l'obiettivo – anch'esso oggetto della proposta di modifica¹⁷⁶ - presenta un grado di complessità basso.

All'investimento "Mobilità come servizio per l'Italia" (M1C1I1.4.6) è associata nel periodo in oggetto una *milestone* (M1C1-13), consistente nell'implementazione di tre progetti pilota volti a testare soluzioni di *Mobility as a Service* (MaaS) in città metropolitane tecnologicamente avanzate¹⁷⁷. La prima versione del *Data sharing and service repository facility* (DS&SRF), necessaria alle sperimentazioni di questa prima fase, è stata sviluppata ed è operativa a partire da giugno 2023. Le attività di comunicazione, finalizzazione delle integrazioni, raccolta dati dai *panel* sono state concluse e le sperimentazioni sono partite da mese di luglio 2023. Sono stati, inoltre, predisposti i tavoli di monitoraggio (SAL) mensili con le Città relativi alla sperimentazione a partire da luglio 2022 (ultimo SAL 06/09/23). Secondo le valutazioni interne al Dipartimento l'obiettivo in discorso presenta un grado di complessità basso.

Altri 11 obiettivi europei attengono invece all'investimento "Digitalizzazione delle grandi amministrazioni centrali" (M1C1I1.6), di cui 3 obiettivi (M1C1-131, M1C1-132 e M1C1-14) risultano essere già completati mentre i restanti 8 (M1C1-129, M1C1-130, M1C1-133, M1C1-134, M1C1-135, M1C1-136, M1C1-137, M1C1-138) ancora in corso. Secondo le valutazioni interne al Dipartimento tutti gli 11 obiettivi in discorso presentano un grado di complessità basso.

Si tratta, per esempio, della "Digitalizzazione del Ministero dell'Interno" (M1C1I1.6.1) e, in particolare, del *target* per reingegnerizzare 7 processi entro il 31 dicembre 2023 (M1C1-129), per il quale sono in corso di definizione le strategie sottese ai servizi/processi e la cui messa in esercizio avverrà presumibilmente nel mese di novembre 2023.

Altri due obiettivi attengono invece alla "Digitalizzazione del Ministero della Giustizia" (M1C1I1.6.2): il *target* europeo M1C1-130, che richiede la digitalizzazione entro il T4/23 di 3,5 milioni di fascicoli giudiziari relativi agli ultimi dieci anni, registra ritardi dovuti ai vari ricorsi presentati avverso le aggiudicazioni dei relativi contratti di appalto; il Ministero della giustizia, dopo gli sforzi volti a recuperare il ritardo accumulato¹⁷⁸, nell'ultimo Comitato di attuazione del 27 febbraio 2023, ha dichiarato che l'attività di digitalizzazione è ora a regime e, allo stato attuale, sulla base dei dati forniti dal Ministero, risultano digitalizzati un totale di fascicoli giudiziari pari 2,8 milioni. L'obiettivo è interessato dalla proposta di modifica nell'ambito della revisione presentata dal Governo il 27 luglio 2023¹⁷⁹. L'altro obiettivo (M1C1-131) persegue lo scopo di

¹⁷⁶ La proposta di modifica interviene sul meccanismo di verifica negli *Operational Arrangements* (M1C1-128 T4 2023; M1C1 151 T2 2026) sostituendo la prevista autodichiarazione del soggetto attuatore con un'attestazione tecnica di PagoPA, più idonea a provare l'effettivo *onboarding* degli enti e l'operatività dei servizi.

¹⁷⁷ Si precisa che sono state stipulate convenzioni con Milano (28/06/22), Napoli (28/06/22) e Roma (05/07/22) e che i relativi Accordi hanno i seguenti importi: Convenzione MaaS Comune di Milano pari a 3,3 milioni, Convenzione MaaS Comune di Napoli pari a 3,295 milioni, Convenzione MaaS Comune di Roma pari a 3,22 milioni.

¹⁷⁸ Introducendo anche risorse aggiuntive rispetto ai fondi PNRR e istituendo una "*task force*" di supporto.

¹⁷⁹ Il Dipartimento, in sede istruttoria, ha specificato che il livello di criticità è da ritenersi basso in caso di approvazione della proposta di modifica da parte dell'UE; in particolare, è stato proposto di estendere il perimetro di attuazione dei *target*, oltre all'ambito civile, agli ambiti penale, minorile e di sorveglianza, in considerazione del fatto che per la giustizia civile vi è un limitato numero di fascicoli non digitalizzati, data l'introduzione dell'obbligo di depositi civili telematico dal 2014. Inoltre, si propone di eliminare il riferimento al fascicolo (che può avere diverse dimensioni) e di sostituirlo con un riferimento più oggettivo, quale il numero di pagine.

realizzare sei sistemi di conoscenza relativi al patrimonio informativo del Ministero della giustizia (*Datalake*); nel merito, gli “*starting execution acts*”, di cui al meccanismo di verifica della *milestone*, sono stati raggiunti con notevole anticipo rispetto al T4/2023.

Rientrano altresì nella “Digitalizzazione delle grandi amministrazioni centrali”, 3 obiettivi indirizzati all’INPS e all’INAIL (M1C1I1.6.3); come ricordato, il *target* (M1C1-132) è stato già ampiamente conseguito, tramite la messa a disposizione da parte dell’INPS di 84 servizi supplementari sul sito web istituzionale alla data del 14 settembre 2023 (di cui 37 già positivamente rendicontati in relazione a M1C1-123), a fronte dei 70 richiesti dall’obiettivo; l’altro *target* (M1C1-133) richiede la valutazione di ulteriori 4.250 dipendenti dell’INPS (per un totale di 8.500) per quanto riguarda le competenze certificate migliorate nei settori del quadro europeo e registra un raggiungimento dell’87 per cento (risultano formati 7.359 dipendenti); infine, il progetto relativo al *target* M1C1-134, è volto all’ottimizzazione e all’efficientamento delle aree di business dell’INAIL attraverso la reingegnerizzazione e digitalizzazione di 53 processi e servizi afferenti alle quattro aree istituzionali entro dicembre 2023; sulla base dell’ultimo aggiornamento disponibile, al 1 settembre 2023 risultano terminate le attività di reingegnerizzazione e digitalizzazione per un totale di 41 processi/servizi istituzionali rispetto ai 53 previsti.

Tre *target* (M1C1-135, M1C1-136 e M1C1-138) e una *milestone* (M1C1-137) si riferiscono alla Digitalizzazione del Ministero della difesa (M1C1I1.6.4); il primo, volto alla digitalizzazione, revisione e automazione di 15 procedure relative alla gestione del personale, registra alla data del 6 ottobre 2023 un tasso di realizzazione del 47 per cento; il secondo, partendo da una base di 190.000 certificati già informatizzati, prevede la digitalizzazione di ulteriori 260.000 certificati (per complessivi 450.000). Alla data del 6 ottobre 2023, risultano emessi n. 419.999 certificati digitali, circa il 93 per cento dei 450.000 dovuti. L’ultimo obiettivo quantitativo, circa la migrazione iniziale e disponibilità operativa di applicazioni non a missione critica verso una nuova infrastruttura *open source*, evidenzia, alla medesima data di osservazione di cui sopra, un raggiungimento del 30 per cento. La *milestone* attiene, infine, allo sviluppo e alla realizzazione di portali *web* istituzionali e portali intranet per esigenze specifiche di comunicazione interna, allo stato attuale già positivamente avviate.

L’ultimo *target* (M1C1-14), tra quelli connessi all’investimento “Digitalizzazione delle grandi amministrazioni centrali”, afferisce alla “Digitalizzazione del Consiglio di Stato” (M1C1I1.6.5); questo, in scadenza nell’ultimo trimestre, risulta già conseguito nel mese di marzo 2023, grazie al raggiungimento del numero di atti giudiziari relativi al sistema di giurisdizione amministrativa disponibili nel data *warehouse* (il valore obiettivo era 800 mila).

Infine, è previsto un ultimo *target* (M1C2-19) - associato alla misura “Collegamento isole minori” (M1C2I3.1.5) – consistente nel portare la connettività a banda ultra-larga mediante un nuovo *backhaul* ottico a un minimo di altre 18 isole prive di collegamenti in fibra ottica con il continente; l’obiettivo registra, anche a parere dell’Amministrazione, un ritardo dovuto alle difficoltà connesse sia all’estrema aleatorietà delle lavorazioni sottomarine, la quale è risultata influenzata fortemente dalle condizioni meteorologiche, sia alla carenza di risorse strumentali. Ne consegue che il *target* figura tra quelli oggetto della proposta di modifica governativa, attualmente ancora al vaglio della Commissione europea¹⁸⁰. Secondo le valutazioni interne del Dipartimento,

¹⁸⁰ Sul punto, è stato richiesto un differimento della scadenza per il conseguimento del *target* dal T4 2023 al T2 2025.

per l'obiettivo è atteso un grado di complessità basso, in ipotesi di approvazione delle suddette modifiche da parte delle istituzioni europee.

A quanto riportato sopra, vanno aggiunti gli ulteriori 17 obiettivi di rilevanza nazionale previsti in scadenza nel semestre oggetto di analisi. Sei risultano essere in scadenza nel terzo trimestre 2023; per questi, in sede istruttoria, l'Amministrazione ha dichiarato un livello di criticità basso.

In particolare, alla digitalizzazione delle infrastrutture della Pubblica Amministrazione (M1C1I1.1) è associato il primo *target* (M1C1-00-ITA-3); quest'ultimo consiste nel completamento del Polo Strategico Nazionale (PSN) mediante il trasferimento dei *rack* individuati e la verifica di quattro centri dati, che consentirà l'avvio della migrazione. L'obiettivo è attualmente in corso¹⁸¹.

All'investimento "Abilitazione al cloud per le Amministrazioni locali" (M1C1I1.2)¹⁸² è associato il *target* (M1C1-139-ITA-1) che prevede la migrazione di complessive 1.064 Pubbliche amministrazioni locali verso ambienti *cloud* certificati. L'obiettivo risulta superato con il completamento della migrazione per n. 1.183 enti.

Nell'ambito della "Digitalizzazione del Ministero dell'Interno" (M1C1I1.6.1), in sede istruttoria, il Dipartimento ha specificato che la *milestone* (M1C1-00-ITA-44) - attinente all'implementazione di un sistema centralizzato di verifica dell'identità fisica e digitale e dei relativi attributi - costituisce un refuso documentale già segnalato dal Ministero dell'interno¹⁸³, ancora presente nel sistema ReGiS.

Avuto riguardo all'investimento "Connessioni internet veloci (banda ultra-larga e 5G)" (M1C2I3.1), sono previsti in scadenza tre *target*: il primo (M1C2-17-ITA-1), associato alla misura "Piano Italia a 1 Giga" (M1C2I3.1.1), mira a fornire connettività alla velocità di almeno 1 Gbit/s a 1.690 unità residenziali¹⁸⁴; un secondo traguardo (M1C2-00-ITA-18), riferito alla misura "Piano Italia 5G" (M1C2I3.1.2), ha l'obiettivo di dotare con copertura 5G almeno 3.000 aree di fallimento di mercato¹⁸⁵; l'ultimo *target* nazionale (M1C2-18-ITA-5), correlato alla misura "Piano Sanità connessa" (M1C2I3.1.4), è finalizzato a fornire una connettività adeguata ad almeno 3.683 strutture sanitarie¹⁸⁶. In sede istruttoria, il Dipartimento ha dichiarato che tutti e tre gli obiettivi sono attualmente in corso e che il grado di complessità risulta basso¹⁸⁷.

¹⁸¹ In sede istruttoria, l'Amministrazione ha considerato il grado di complessità dell'obiettivo come basso dal momento che ritiene che lo stesso possa ritenersi superato, considerata la richiesta inoltrata alla Commissione europea sulla revisione del connesso *target* europeo M1C1-17. La motivazione della richiesta di modifica è legata ad una riformulazione più aderente alla complessità attuativa della migrazione dei servizi che punta ad obiettivi qualitativi ambiziosi. Va al riguardo richiamata la circostanza che, con pronuncia n. 5099 del 24 ottobre 2023, il Consiglio di Stato ha ritenuto illegittima, per vizi legati all'applicazione della prelazione, l'aggiudicazione della gara del Polo strategico nazionale, con conseguente condanna al risarcimento del danno.

¹⁸² Per Amministrazioni locali si intendono Comuni, Scuole, ASL/AO.

¹⁸³ Con nota del 09.11.2021 prot. 0088865 e trasmessa al MEF dal DTD in data 12.11.2021 prot. 0000001.

¹⁸⁴ Sul punto, l'Amministrazione ha segnalato che, a seguito delle attività di *walk-in*, i civici (e le Unità immobiliari) che l'intervento può coprire risultano ridotte e, pertanto, al fine di accelerare l'attuazione, sono in corso attività funzionali al monitoraggio e alla realizzazione del piano, che coinvolgono operatori, comuni e altri soggetti rilevanti.

¹⁸⁵ In sede istruttoria, è stato evidenziato che l'intervento 5G di Densificazione registra un dato di avanzamento inferiore a quanto preventivato e, pertanto, sono – anche in questo caso – in corso attività funzionali al monitoraggio e alla realizzazione del piano.

¹⁸⁶ L'obiettivo, a parere del Dipartimento, registra uno slittamento delle pianificazioni delle realizzazioni, data la complessità di gestione degli aspetti tecnici con le Regioni per la migrazione e l'avvio dei lavori all'interno delle sedi sanitarie.

¹⁸⁷ La valutazione circa il grado di difficoltà (basso), secondo l'Amministrazione, dipende dal fatto che gli obiettivi in discorso sono connessi a *target* europei interessati dalla proposta di modifica presentata a luglio di quest'anno e,

Per i restanti 11 obiettivi con scadenza nel quarto trimestre 2023, allo stato attuale non sono disponibili informazioni sul progresso, fatta eccezione per 2 obiettivi, associati all'investimento "Rete di servizi di facilitazione digitale" (M1C1I1.7.2); si tratta, nello specifico, della *milestone* (M1C1-00-ITA-73) che prevede la messa in servizio di un sito web dedicato e di un sistema di gestione della conoscenza e del *target* (M1C1-00-ITA-74) che mira, invece, a potenziare o ad attivare 1.800 centri di facilitazione digitali ("nodi"). Entrambi risultano come attualmente in corso.

Un *target* (M1C1-18-ITA-1) si riferisce alla misura (M1C1I1.3.1) relativa allo sviluppo di una "Piattaforma nazionale digitale dati", finalizzata a garantire l'interoperabilità dei *dataset* tramite un catalogo centrale di "connettori automatici", le cosiddette API (*Application Programming Interface*); il traguardo intermedio, in scadenza a dicembre 2023, prevede che almeno 90 API siano attuate, pubblicate nel catalogo API e integrate con la Piattaforma nazionale.

Nell'ultimo trimestre dell'anno, alla misura "Esperienza dei cittadini - Miglioramento della qualità e dell'utilizzabilità dei servizi pubblici digitali" (M1C1I1.4.1) è associato un *target* (M1C1-140-ITA-1); lo step intermedio prevede un miglioramento nella misura del 10 per cento della qualità e della fruibilità dei servizi pubblici digitali T1.

All'investimento "Rafforzamento dell'adozione dei servizi della piattaforma PagoPA e dell'applicazione "IO"" (M1C1I1.4.3) sono associati due *target* nazionali, connessi con due obiettivi a rilevanza europea (M1C1-126 e M1C1-127), già trattati nel paragrafo precedente. Il primo *target* nazionale (M1C1-00-ITA-14) fa riferimento, infatti, all'adozione, nella misura del 65 per cento, dei servizi della piattaforma PagoPa; il secondo *target* (M1C1-00-ITA-20) attiene al rafforzamento dell'applicazione "IO" (40 per cento).

Nell'ambito della misura "Rafforzamento dell'adozione delle piattaforme nazionali di identità digitale (SPID, CIE) e dell'Anagrafe nazionale (ANPR)" (M1C1I1.4.4)¹⁸⁸ è associato nel semestre in discorso un *target* (M1C1-00-ITA-30); questo afferisce al numero delle scuole che migrano ad ANI e al numero di Atenei che caricano dati su ANSU (cfr. *supra*).

Un ulteriore *target* (M1C1-00-ITA-38), associato alla "Piattaforma Notifiche digitali" (M1C1I1.4.5), attiene all'incremento, entro dicembre 2023, nella misura del 10 per cento, del numero di Amministrazioni pubbliche dotate della piattaforma per gli avvisi di notifica.

Con riguardo, infine, alla "Digitalizzazione dell'INPS e dell'INAIL" (M1C1I1.6.3), emergono due *target* (M1C1-00-ITA-51 e M1C1-00-ITA-55) e una *milestone* (M1C1-00-ITA-54). Il primo *target* attiene alla formazione di 9 mila dipendenti INAIL mediante campagne di formazione e comunicazione; il secondo traguardo prevede, presso l'INPS, la digitalizzazione e la reingegnerizzazione di 90 processi e servizi istituzionali per garantire una completa digitalizzazione. La *milestone*, invece, prevede la messa in servizio del nuovo portale INPS "One click by design" integrato con un sistema evoluto.

pertanto, le criticità esposte degli obiettivi nazionali (v. note precedenti) sarebbero superate - indirettamente - nel caso in cui vengano assentite le modifiche dei relativi obiettivi EU.

¹⁸⁸ Si segnala che tale misura è oggetto di una proposta di incremento delle risorse, in misura pari a 19 milioni provenienti dalla misura 1.4.3. sopra citata. Data la crescita significativa registrata in termini di diffusione e utilizzo di strumenti di identità digitale da parte dei cittadini per accedere a servizi online erogati dalle Pubbliche amministrazioni e dai soggetti privati (nel 2022 vi sono state oltre 1 miliardo di transazioni e il trend per il 2023 appare in crescita), l'incremento di risorse proposto è finalizzato ad introdurre misure di sostegno verso gli ID provider (SPID) per garantire un miglioramento delle relative infrastrutture tecnologiche atto a migliorare la qualità del servizio (in termini di sicurezza, affidabilità, interoperabilità) offerto alla luce della crescente importanza che l'identità digitale riveste per il sistema Paese. L'intervento è stato definito a livello normativo dall'art. 18-bis del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, convertito con legge 21 aprile 2023, n. 41.

Dipartimento per lo sport

Nell'ambito del PNRR, il Dipartimento per lo sport risulta titolare dell'investimento della Missione n. 5 "Inclusione e Coesione" - Componente 2 Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore, per la realizzazione di interventi tesi a favorire il recupero di aree urbane, puntando sugli impianti sportivi. Alla misura M5C2I3.1 si associano risorse per un ammontare di 700 milioni.

Rispetto alla precedente rilevazione, il numero di interventi in titolarità non è cambiato; si ricorda che l'allegato al decreto MEF 23 febbraio 2023, in attuazione del dPCM 21 novembre 2022, associa al Dipartimento l'altro intervento relativo al Servizio civile universale che resta ancora di competenza del Dipartimento per le politiche giovanili e il Servizio civile universale.

Sotto il profilo organizzativo, il Dipartimento non si è avvalso della facoltà, concessa dall'art. 1, c. 1, d.l. n. 13/2023, di procedere alla riorganizzazione delle strutture/unità dedicate al PNRR previste dall'art. 8, d.l. n. 77/2021. Questo perché presso il Dipartimento non è stata istituita alcuna Unità di missione specifica per il PNRR essendo state le relative competenze incardinate in uno dei Servizi esistenti presso di esso. Opera, comunque, l'Unità di missione presso il Segretariato generale, con il quale il Servizio stesso collabora in raccordo funzionale per gli adempimenti connessi al Piano.

Nell'ambito dell'attività di coordinamento, valgono anche per il Dipartimento le procedure di gestione e controllo degli interventi di pertinenza attraverso l'utilizzo del SiGeCo istituito presso il Segretariato (e già utilizzato per le risorse del FSC per il programma Sport e periferie). Il sistema è stato recentemente aggiornato con decreto del 8 settembre 2023 con sezioni dedicate a ciascuno dei Dipartimenti titolari di misure del PNRR.

Va specificatamente rilevato che, per finalità di coordinamento e semplificazione, a maggio 2023 il Dipartimento ha pubblicato il manuale d'istruzione per il soggetto attuatore, quale strumento operativo di riferimento in ogni fase di realizzazione degli interventi. In particolare, il documento è volto a dotare il soggetto attuatore di un supporto specifico in relazione alle diverse fasi caratterizzanti l'attuazione, il monitoraggio e la rendicontazione degli interventi ed al contempo richiamare l'attenzione su alcuni elementi, step procedurali e relativi adempimenti di responsabilità¹⁸⁹. Non risultano, comunque a livello Dipartimentale specifiche e differenziate iniziative poste a contrasto di situazioni di rischio frode o corruzione, che non siano quelle generali riconducibili alla Strategia antifrode messa in campo dalla RGS nel 2022¹⁹⁰.

Sotto il profilo del cronoprogramma delle misure di competenza, gli obiettivi europei che il Dipartimento è chiamato a conseguire nell'intero arco temporale del PNRR sono complessivamente 2, una *milestone* e un *target*. Nel I semestre 2023 al Dipartimento competeva il primo dei due obiettivi europei; il relativo conseguimento, come desumibile dal sistema ReGis porta ad un avanzamento totale del 50 per cento; nel II semestre era invece in scadenza un *target* nazionale.

¹⁸⁹ Sono seguite a luglio 2023 le istruzioni semplificate (per gli adempimenti riferiti al 3° cluster) che "non sostituiscono il Manuale di istruzioni di maggio".

¹⁹⁰ Il Dipartimento ha comunque provveduto a nominare il proprio referente antifrode e sta predisponendo, nell'ambito di una collaborazione con la Guardia di finanza, anche una propria checklist dei rischi di frode (che potrebbero derivare dalle attività di investimento) che sarà inviata ai soggetti attuatori.

Obiettivi del primo semestre 2023

Nel primo semestre del 2023, competeva al Dipartimento il raggiungimento del traguardo europeo (M5C2-21), che si riferisce all'aggiudicazione, da parte dei soggetti attuatori (enti locali), di tutti gli appalti pubblici per i progetti in materia di sport e inclusione sociale a seguito dell'invito pubblico a presentare proposte. Non sono previsti *target* nazionali¹⁹¹.

In proposito, la terza Relazione sullo stato di avanzamento del PNRR (maggio 2023), chiarisce che per realizzare l'investimento relativo alle prime due linee di intervento sono stati identificati tre cluster, suddivisi in due avvisi pubblici di invito agli enti a manifestare interesse. In adesione ai suddetti avvisi pubblicati in data 22.03.2023 (rispettivamente per il Cluster 1 e 2 e per il Cluster 3) e all'esito della fase istruttoria, il Dipartimento ha ammesso a finanziamento n. 298 interventi per complessivi 647,4 milioni. Al netto di successive rinunce e a seguito della riprogrammazione degli interventi, alla data del 30 aprile 2023 risultavano stipulati 297 accordi di concessione di finanziamento con la sottoscrizione di entrambe le parti (Dipartimento e Comune beneficiario) per un totale di 653,8 milioni e risultano aggiudicate le procedure di gara per n. 253 interventi (fra queste le gare aggiudicate secondo quanto richiesto dalla *milestone* prevista al 31 marzo 2023 si riferiscono a complessivi 242 interventi). Oltre alle 253 gare aggiudicate, 11 gare hanno avuto esito infruttuoso (fra queste 5 sono state nuovamente pubblicate).

Pertanto, se può considerarsi raggiunto il traguardo europeo previsto al I semestre in termini di aggiudicazione delle gare bandite, risultano, tuttavia, ancora in corso le procedure per la sottoscrizione dei relativi contratti d'appalto tra soggetti attuatori interessati dall'investimento 3.1 e imprese che eseguiranno i lavori (ultimi dati Regis).

Obiettivi del secondo semestre 2023

Entro la fine del 2023¹⁹², il Dipartimento è tenuto a conseguire il *target* nazionale (M5C2-00-ITA-39) consistente nel coinvolgimento di almeno 5 federazioni sportive nazionali.

Si anticipa, a tale riguardo, che il *target* è stato considerato già conseguito dall'Amministrazione in quanto, nell'ambito del processo di selezione delle candidature pervenute nell'avviso relativo al Cluster III, sono state coinvolte già un numero complessivo di 48 organismi nazionali tra federazioni sportive e federazioni paralimpiche.

Alla luce degli stati di avanzamento sinora monitorati, nella terza Relazione sullo stato di attuazione del PNRR si afferma, sulla base delle informazioni raccolte, il presumibile allineamento delle attività al *target* europeo M5C2-22 (T2-2026) e al *target* nazionale M5C2-00-ITA-41 denominato "Area coperta dal progetto Sport e inclusione sociale", che prevede il completamento di almeno 100 interventi per una superficie complessiva di almeno 200.000 metri quadri. Risultano, infatti, in fase di aggiudicazione un numero di interventi che interessano una superficie di circa 3.000.000 di metri quadri complessivamente.

Dipartimento per le politiche in favore delle persone con disabilità

Nell'ambito del PNRR la PCM - Dipartimento per le politiche in favore delle persone con disabilità risulta titolare di una riforma. Rispetto alla precedente rilevazione, il numero di

¹⁹¹ Si precisa che il Dipartimento non è interessato dalla proposta di modifica nell'ambito della revisione presentata dal Governo il 27 luglio 2023.

¹⁹² Non sono stati previsti obiettivi con riferimento temporale al III trimestre 2023.

interventi in titolarità è rimasto quindi invariato. Al Dipartimento non sono affidate risorse finanziarie.

Sotto il profilo organizzativo, con l'art. 5 del dPCM. 3 marzo 2023, l'Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità ha assunto la configurazione di Dipartimento per le politiche in favore delle persone con disabilità¹⁹³. Il Dipartimento non si è avvalso della facoltà, concessa dall'art. 1, c. 1, d.l. n. 13/2023, di procedere alla riorganizzazione delle strutture/unità dedicate al PNRR previste dall'art. 8, d.l. n. 77/2021.

Inoltre, in attuazione dell'art. 1, commi 1 e 3, del d.l. n. 13/2023, è stato emanato il dPCM 5 giugno 2023, con cui si è provveduto a riorganizzare la Segreteria tecnica¹⁹⁴ per le politiche in materia di disabilità, in particolare, ampliandone i compiti in ordine al monitoraggio delle riforme in attuazione del PNRR¹⁹⁵.

Al riguardo, nell'ambito della funzione di coordinamento, svolta dall'Unità di Missione presso il Segretariato generale della PCM, sono state definite le procedure di gestione e controllo degli interventi di pertinenza attraverso l'adozione del documento SiGeCo (decreto del 12 aprile 2022), aggiornato con decreto dell'8 settembre 2023¹⁹⁶.

Sotto il profilo del cronoprogramma delle misure di competenza, gli obiettivi europei che il Dipartimento è chiamato a conseguire nell'arco temporale del PNRR sono complessivamente 2, entrambi *milestone*. Essi consistono nell'adozione di atti normativi. Nel primo semestre 2023, al Dipartimento non competevano né obiettivi europei né obiettivi intermedi di rilevanza nazionale. Rimane quindi uno l'obiettivo europeo conseguito fino al I semestre 2023, ossia il 50 per cento del totale.

Obiettivi del primo semestre 2023

L'intervento di cui è titolare il Dipartimento per le politiche in favore delle persone con disabilità non prevede *milestone* nel periodo preso in esame. Dopo il conseguimento della prima *milestone* (entrata in vigore della legge 22 dicembre 2021, n. 227, recante "Delega al Governo in materia di disabilità) è prevista una successiva *milestone* entro il 30 giugno 2024, riferita all'entrata in vigore dei decreti legislativi di attuazione delle disposizioni previste dalla legge delega. In coerenza con tale scadenza, l'articolo 1 della legge delega, al comma 1, fissa al 15

¹⁹³ Il Dipartimento per le politiche in favore delle persone con disabilità non ha una Unità di Missione, ma si raccorda con l'Unità di Missione PNRR presso l'Ufficio del Segretario Generale come previsto dall'art. 2, c. 10, del dPCM 30 luglio 2021.

¹⁹⁴ L'art. 4-*bis* del d.l. 77/2021 prevede che, al fine di assicurare un adeguato supporto tecnico allo svolgimento dei compiti istituzionali dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, di cui all'art. 3 della legge 18/2009, con specifico riferimento al monitoraggio delle riforme in attuazione del PNRR, la Segreteria tecnica di cui al dPCM 25 ottobre 2018, prorogata da ultimo ai sensi dell'art. 1, c. 367, della legge 178/2020, costituisce struttura ai sensi dell'art. 7, c. 4, del d.lgs. 303/1999, con durata temporanea superiore a quella del Governo che la istituisce, ed è prorogata fino al completamento del PNRR e comunque non oltre il 31 dicembre 2026.

¹⁹⁵ Con decreto 20 luglio 2023, n. 115, è stato emanato il "Regolamento recante disciplina della composizione, dell'organizzazione e del funzionamento dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, ai sensi dell'articolo 3 della legge 3 marzo 2009, n. 18", entrato in vigore lo scorso 1° settembre, che reca una disciplina in considerazione dell'assegnazione, all'Osservatorio, dei compiti istituzionali con specifico riferimento al monitoraggio delle riforme in attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, dal predetto articolo 4-*bis* del d.l. 77/2021. È stata, inoltre, adottata dal Ministro la Direttiva generale del 9 gennaio 2023 di definizione degli indirizzi e delle priorità della Segreteria tecnica per le politiche in materia di disabilità per gli anni 2023-2024.

¹⁹⁶ Il Dipartimento ha riferito che, essendo titolare solo di un intervento di riforma, non sono stati identificati i referenti delle attività relative alla gestione, al monitoraggio e alla rendicontazione e controllo ma le funzioni di coordinamento della gestione, monitoraggio e controllo sono svolte dal Servizio II del Dipartimento - Servizio per il supporto all'Osservatorio nazionale disabilità e rapporti istituzionali - con il supporto della Segreteria tecnica.

marzo 2024 il termine per adottare i decreti legislativi volti alla revisione e al riordino delle disposizioni vigenti in materia di disabilità.

L'articolo 2 della predetta legge individua i criteri direttivi della delega stessa, il cui stato attuativo è di seguito sintetizzato.

In relazione allo schema di decreto legislativo in materia di riqualificazione dei servizi pubblici per l'inclusione e l'accessibilità, attuativo dell'articolo 2, comma 2, lett. e), è intervenuta la deliberazione preliminare del Consiglio dei ministri in data 1° maggio 2023, l'intesa in Conferenza unificata in data 7 giugno 2023, il parere del Consiglio di Stato nell'adunanza del 25 luglio 2023 nonché il parere favorevole delle competenti commissioni parlamentari reso nelle sedute del 25 settembre e del 5 ottobre 2023; a ciò farà seguito il passaggio definitivo in Consiglio dei ministri per la deliberazione finale. Quanto allo schema di decreto legislativo volto alla istituzione del Garante nazionale della disabilità, attuativo dell'articolo 2, comma 2, lett. f), sono intervenute la deliberazione preliminare del Consiglio dei ministri in data 17 luglio 2023 e l'intesa in Conferenza unificata in data 21 settembre 2023; in data 16 settembre 2023 lo schema è stato inviato al Consiglio di Stato per il parere. Con riguardo allo schema volto a istituire la Cabina di regia, di cui all'articolo 2, comma 2, lett. h) numeri 1) e 2), l'Amministrazione ha riferito che lo stesso, a seguito di interlocuzioni informali e istruttoria condotta formalmente sin dal 22 dicembre 2022 con gli altri Ministeri concertanti, è previsto venga sottoposto al Consiglio dei ministri per la deliberazione preliminare entro ottobre 2023. Da ultimo, con riguardo agli schemi volti a disciplinare rispettivamente la definizione della condizione di disabilità, della valutazione di base e di accomodamento ragionevole, di cui all'articolo 2, comma 2, lett. a) b) d) h) punto 1, e la definizione della valutazione multidimensionale per l'elaborazione ed attuazione del progetto di vita individuale personalizzato e partecipato, di cui all'articolo 2, comma 2, lett. c), a seguito dei lavori dei Tavoli tecnici, istituiti allo scopo della predisposizione congiunta e condivisa di entrambi gli schemi, gli stessi saranno sottoposti per la preliminare deliberazione del Consiglio dei ministri nel mese di ottobre 2023.

Obiettivi del secondo semestre 2023

Entro la fine del 2023 la PCM - Dipartimento per le politiche in favore delle persone con disabilità non deve conseguire ulteriori obiettivi e per lo stato di avanzamento della misura di competenza si veda quanto descritto negli obiettivi del primo semestre 2023.

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

Nell'ambito del PNRR il Ministero dell'economia e delle finanze risulta titolare di 8 misure, di cui 7 hanno natura di riforme e uno di investimento, con risorse complessive per 340

milioni. Tre riforme¹⁹⁷ sono legate al settore delle entrate, mentre le ulteriori quattro riforme¹⁹⁸ e l'investimento¹⁹⁹ attengono alla spesa.

Sotto il profilo organizzativo, il decreto-legge n. 13/2023, ha previsto un rafforzamento della struttura dell'Ispettorato Generale per il PNRR (già servizio Centrale per il PNRR), con l'introduzione di due nuovi Uffici e, nello stesso tempo, ha attribuito al medesimo Ispettorato, per gli interventi a titolarità del MEF, le funzioni previste dall'articolo 8, del decreto-legge n. 77/2021. Trattasi in particolare, delle funzioni coordinamento delle attività di gestione, nonché al loro monitoraggio, rendicontazione e controllo²⁰⁰.

Inoltre, nel corso del 2023, l'Ispettorato Generale per il PNRR ha emanato specifiche circolari in materia di controllo, rendicontazione e antifrode ed ha elaborato la "Strategia generale antifrode per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza"²⁰¹.

Sotto il profilo del cronoprogramma delle misure di competenza, gli obiettivi europei che il Ministero è chiamato a conseguire nell'arco temporale del PNRR sono complessivamente 42, di cui 15 *milestone* (di cui 5 riferiti al Ministero lato entrate) e 27 *target* (di cui 9 riferiti al Ministero lato entrate). Nel primo semestre 2023, al Ministero competevano 2 obiettivi europei riferiti a riforme; entrambi risultano a sistema completati. Sale così a 11 il saldo complessivo degli obiettivi europei raggiunti (7 *milestone* e 4 *target*), circa il 26 per cento del percorso complessivo (47 per cento con riguardo al totale dei *milestone* e 15 per cento con riguardo ai *target*). Nel medesimo semestre non figurano in scadenza obiettivi intermedi di rilevanza nazionale.

Obiettivi del primo semestre 2023

Nel primo semestre 2023, come detto, al Ministero competevano 2 obiettivi europei (una *milestone* lato spesa e un *target* lato entrate completati) riferiti a misure consistenti in riforme. In particolare, la *milestone* (M1C1-72) si ricollega alla Riforma della riduzione dei tempi di pagamento delle Pubbliche amministrazioni e delle autorità sanitarie (M1C1R1.11) che ha come scopo quello di garantire che, entro il quarto trimestre del 2023, con conferma nel 2024, le Pubbliche amministrazioni a livello centrale, regionale e locale paghino gli operatori economici entro il termine di 30 giorni e le autorità sanitarie regionali entro il termine di 60 giorni²⁰².

¹⁹⁷ In particolare: la prima (M1C1R1.12) è finalizzata ad incoraggiare l'adempimento degli obblighi fiscali e migliorare l'efficacia degli audit e dei controlli mirati; la seconda (M1C1R1.14) è diretta a migliorare la trasparenza delle relazioni fiscali tra i diversi livelli di governo, allo scopo di assegnare le risorse alle Amministrazioni subnazionali sulla base di criteri oggettivi e incentivare un uso efficiente delle risorse medesime; la terza (M3C2R2.1) è rivolta alla semplificazione delle transazioni di importazione/esportazione attraverso l'effettiva implementazione dello Sportello Unico dei Controlli.

¹⁹⁸ In particolare, si tratta: della riduzione dei tempi di pagamento delle Pubbliche amministrazioni e delle autorità sanitarie (M1C1R1.11); della riforma del quadro di revisione della spesa pubblica (M1C1R1.13); della riforma delle norme di contabilità pubblica (M1C1R1.15) e per ultimo del contributo MEF alla Riforma della PA (M1C1R1.9A) collegato alla riforma della Pubblica amministrazione (M1C1R1.9), il cui impianto generale ricade nella competenza della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in particolare del Dipartimento della Funzione Pubblica.

¹⁹⁹ Si tratta della misura relativa all'innovazione e tecnologia della Microelettronica (M1C2I2.1).

²⁰⁰ Sono tuttora in corso di definizione le funzioni attribuite agli Uffici in seguito al rafforzamento previsto dal richiamato d.l. n. 13/2023 e le relative procedure.

²⁰¹ Si tratta del documento diffuso con nota prot. 238431 del 11.10.2023, che descrive i principali orientamenti strategici che le Amministrazioni centrali devono porre in essere all'interno del complessivo ciclo di prevenzione/individuazione/contrasto/correzione dei casi di frode, corruzione, conflitto di interessi e "doppio finanziamento" recependone i contenuti all'interno delle proprie "strategie settoriali". L'Ispettorato generale per il PNRR del Ministero si avvale, per i controlli di competenza, di una propria analisi del rischio del Piano e del rischio frode.

²⁰² La riforma prevede che il rispetto dei tempi di pagamento (30 o 60 giorni) previsti dalla normativa nazionale ed europea venga conseguito entro il quarto trimestre 2023 (con conferma nel 2024), sia in termini di tempi medi di pagamento che in termini di tempi medi di ritardo, entrambi ponderati con l'importo delle fatture pagate. L'obiettivo deve essere conseguito per ciascuno dei seguenti quattro comparti delle Pubbliche amministrazioni: i) Amministrazioni centrali, che includono le Amministrazioni dello Stato, gli Enti pubblici nazionali e gli altri enti, ii) le Regioni e Province autonome, iii) gli enti locali e iv) gli enti del Servizio sanitario Nazionale.

A tal proposito la Riforma prevedeva entro il primo trimestre 2023 l'approvazione delle misure per ridurre i tempi di pagamento agli operatori economici, ossia l'entrata in vigore della normativa in discorso. Per il conseguimento della *milestone* (M1C1-72) sono state adottate le disposizioni normative di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge 24 febbraio 2023 n. 13, convertito con modificazioni con la legge 21 aprile 2023 n. 41, che ha previsto precise responsabilità dei funzionari in caso di ritardo nei tempi di pagamento²⁰³. In particolare, le Amministrazioni centrali dello Stato devono adottare specifiche misure, anche di carattere organizzativo, finalizzate all'efficientamento dei rispettivi processi di spesa, dandone conto nell'ambito della nota integrativa al rendiconto, secondo gli schemi indicati dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze nell'ambito della circolare annuale sul rendiconto generale dello Stato. Le amministrazioni pubbliche, altresì, nell'ambito dei sistemi di valutazione della *performance* previsti dai rispettivi ordinamenti, devono provvedere ad assegnare, integrando i rispettivi contratti individuali, ai dirigenti responsabili dei pagamenti delle fatture commerciali, nonché ai dirigenti apicali delle rispettive strutture, specifici obiettivi annuali relativi al rispetto dei tempi di pagamento previsti dalle vigenti disposizioni e valutati, ai fini del riconoscimento della retribuzione di risultato, in misura non inferiore al 30 per cento²⁰⁴. Ai fini del monitoraggio e della rendicontazione degli obiettivi della Riforma, la Ragioneria generale dello Stato è chiamata a definire la base di calcolo e le modalità di rappresentazione degli indicatori ivi previsti.

Nella Circolare dell'11 maggio 2023 n. 21 la Ragioneria generale dello Stato²⁰⁵, con riferimento all'attività di monitoraggio dei debiti commerciali delle Pubbliche amministrazioni, vista anche la procedura d'infrazione UE per i ritardati pagamenti, ha evidenziato la necessità di garantire la massima priorità all'obiettivo di ridurre i tempi di pagamento di tali debiti, utilizzando la fase della formazione del bilancio di previsione per rivedere le richieste di cassa e rimodulare i relativi stanziamenti in funzione delle esigenze di pagamento connesse con tali partite debitorie. La Ragioneria ha precisato che tale necessità è particolarmente urgente per quelle Amministrazioni che presentano scostamenti significativi dai termini ordinari di pagamento.

Il *target* (M1C1-109) si riferisce alla Riforma dell'Amministrazione fiscale (M1C1R1.12) e prevedeva, entro il primo semestre 2023, che almeno 2.300.000 contribuenti ricevessero dichiarazioni IVA precompilate per l'esercizio fiscale 2022. Il 12 gennaio 2023 è stato emanato il provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate con cui è stata ampliata la platea dei soggetti IVA nei confronti dei quali sono predisposti i documenti IVA precompilati per il periodo sperimentale che lo stesso provvedimento ha esteso, oltre al 2021 e al 2022, anche all'anno 2023. Il *target* M1C1-109 è stato conseguito nei tempi previsti. Infatti, con il comunicato stampa del 10

²⁰³ Le disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'art. 4-*bis* non si applicano agli enti del Servizio sanitario nazionale.

²⁰⁴ Ai fini dell'individuazione degli obiettivi annuali, si fa riferimento all'indicatore di ritardo annuale di cui all'articolo 1, commi 859, lettera b), e 861, della legge 30 dicembre 2018, n. 145. La verifica del raggiungimento degli obiettivi relativi al rispetto dei tempi di pagamento è effettuata dal competente organo di controllo di regolarità amministrativa e contabile sulla base degli indicatori elaborati mediante la piattaforma elettronica per la gestione telematica del rilascio delle certificazioni di cui all'articolo 7, comma 1, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64.

²⁰⁵ Nella circolare n. 17/2022 la Ragioneria generale dello Stato aveva precisato che per garantire gli obiettivi di tempestività nei pagamenti, a partire dal 1° gennaio 2023 gli indicatori stabiliti dalla Commissione europea, in sede di monitoraggio della riforma, sarebbero stati costituiti dalla media, ponderata con gli importi delle fatture pagate, dei tempi di pagamento e di ritardo delle Pubbliche amministrazioni, purché gli stessi non risultino inferiori alla media semplice di oltre 20 giorni nel 2023 e 15 giorni nel 2024. In caso di sfioramento, per monitorare il conseguimento del *target* sarà utilizzata la media semplice al posto di quella ponderata.

febbraio 2023 l’Agenzia delle entrate ha formalmente reso noto che le dichiarazioni precompilate IVA sono state rese disponibili per oltre 2,4 milioni di soggetti IVA²⁰⁶.

Obiettivi del secondo semestre 2023

Entro la fine del 2023 il MEF dovrà conseguire ulteriori obiettivi che riguardano esclusivamente Riforme. Nel complesso si tratta di 9 obiettivi europei (1 *milestone* e 8 *target*) attualmente in corso di definizione; non giungono in scadenza obiettivi intermedi a rilevanza nazionale.

La *milestone* M1C1-110, da realizzarsi entro il quarto trimestre 2023, si riferisce alla Riforma del quadro di revisione della spesa pubblica (M1C1R.1.13)²⁰⁷. Nel corso del 2023 è proseguita l’attività di studio e analisi per la riclassificazione delle spese del bilancio dello Stato secondo le previsioni della Riforma 1.13. Per quanto riguarda l’aspetto normativo dell’implementazione della riforma, l’art. 51 *bis*, (Disposizioni in materia di bilancio di genere e ambientale) del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, ha disposto che, a decorrere dall’anno 2023 per il disegno di legge di bilancio per il triennio 2024-2026, il Ministro dell’economia e delle finanze trasmette alle Camere, entro 30 giorni dalla presentazione del disegno di legge di bilancio, due appositi allegati conoscitivi nei quali, per il triennio di riferimento del disegno di legge di bilancio, è data evidenza delle spese:

- a. relative alla promozione della parità di genere attraverso le politiche pubbliche;
- b. aventi natura ambientale, riguardanti attività di protezione, conservazione, ripristino, gestione e utilizzo sostenibile delle risorse e del patrimonio naturale.

Il carattere innovativo della disposizione normativa si registra con riguardo, soprattutto, alla indicazione delle spese del bilancio di previsione volte a promuovere la parità di genere. Inoltre, la nuova disposizione dovrebbe consentire un più stretto raccordo informativo tra Governo e Parlamento circa l’emersione in forma distinta e specifica, in occasione della sessione di bilancio, delle scelte politiche di spesa pubblica volte a promuovere la parità di genere e ridurre i *gender gaps*, da un lato, e a favorire politiche ambientali protese alla conservazione, tutela e utilizzo sostenibile delle risorse e del patrimonio naturale, dall’altro. Il raggiungimento della *milestone* in discorso è considerato con un livello di difficoltà basso da parte dell’Amministrazione.

²⁰⁶ A partire dal 10 febbraio 2023, l’Agenzia delle entrate ha reso disponibile nella specifica area web del portale “Fatture e corrispettivi” del proprio sito internet dell’Agenzia delle entrate la dichiarazione annuale IVA precompilata per tutti i contribuenti titolari di partita IVA che rientrano nella platea sperimentale, ossia circa 2,4 milioni di soggetti IVA. Inoltre, a partire dal 15 febbraio 2023, sono state messe a disposizione anche tutte le funzionalità per consentire la modifica o l’integrazione dei dati riportati nei differenti quadri e l’invio della dichiarazione.

²⁰⁷ Con riguardo a tale riforma, nel quadro delle proposte di revisione al Piano, è stata avanzata la richiesta d’integrazione della *milestone* (M1C1-110 T4 2023) relativa alla riclassificazione del bilancio generale dello Stato con riferimento alla spesa ambientale e alla spesa che promuove la parità di genere, in linea con gli obiettivi di sviluppo sostenibile (SDG) e i *target* dell’Agenda 2030. L’esigenza di integrazione deriva dalla complessità del compito di coniugare la programmazione di bilancio con gli obiettivi SDG e i criteri dell’Agenda 2030. L’Amministrazione titolare ha specificato che, dopo la prima applicazione, vi sarà un percorso di progressivo affinamento della metodologia, anche alla luce delle migliori pratiche internazionali.

Gli otto *target*²⁰⁸, da realizzarsi entro il quarto trimestre 2023²⁰⁹, si riferiscono alla Riforma della riduzione dei tempi di pagamento delle Pubbliche amministrazioni e delle autorità sanitarie (M1C1R1.11); essi sono tutti in corso di definizione, con un livello di complessità di raggiungimento giudicato medio dall'Amministrazione. Ai sensi dell'art. 4-*bis* del decreto-legge 13 del 2023, la verifica del raggiungimento degli obiettivi è effettuata dal competente organo di controllo di regolarità amministrativa e contabile e la Ragioneria generale dello Stato deve definire la base di calcolo e le modalità di rappresentazione degli indicatori previsti dalla riforma 1.11 del PNRR.

MINISTERO DELLE IMPRESE E DEL *MADE IN ITALY*

Nell'ambito del PNRR il Ministero delle imprese e del *made in Italy* (MIMIT) risulta titolare di 21 misure, di cui 20 investimenti e una riforma. Rispetto alla precedente rilevazione, il numero di interventi in titolarità è salito di 4 unità, per effetto del trasferimento, attraverso il decreto MEF 23 febbraio 2023 in attuazione del DPCM 21 novembre 2022, degli investimenti nell'ambito della tecnologia satellitare ed economia spaziale rientranti nella Missione 1, Componente 2, prima affidati al Dipartimento per la transizione digitale. Ciò ha determinato un innalzamento delle risorse finanziarie PNRR affidate al Dicastero di 1,5 miliardi, per complessivi 19,65 miliardi.

Sotto il profilo organizzativo, il Ministero non si è avvalso della facoltà, concessa dall'art. 1, c. 1, d.l. n. 13/2023, di procedere alla riorganizzazione delle strutture/unità dedicate al PNRR previste dall'art. 8, d.l. n. 77/2021²¹⁰.

Al riguardo, nell'ambito della funzione di coordinamento, sono state definite le procedure di gestione e controllo degli interventi di pertinenza attraverso l'adozione del documento SiGeCo (d.d. n. 27 del 21 ottobre 2022). Inoltre, nel corso del 2023, l'Unità di missione dedicata al PNRR ha emanato specifiche linee guida in materia di attuazione²¹¹, monitoraggio²¹², nonché in ambito di controllo, rendicontazione e antifrode²¹³.

²⁰⁸ Si tratta dei seguenti *target*: M1C1-76, 77, 78 (sulla base della Piattaforma per i crediti commerciali (PCC) la media ponderata dei tempi di pagamento delle autorità pubbliche centrali, regionali e degli enti locali nei confronti degli operatori economici deve essere pari o inferiore a 30 giorni); M1C1-79 (sulla base della PCC la media ponderata dei tempi di pagamento degli enti del Servizio sanitario nazionale nei confronti degli operatori economici deve essere pari o inferiore a 60 giorni); M1C1-80, 81, 82, 83 (sulla base della PCC la media ponderata dei tempi di ritardo dei pagamenti delle autorità pubbliche centrali, regionali, degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale nei confronti degli operatori economici non deve superare 0 giorni cioè si deve azzerare).

²⁰⁹ Anche in relazione alla Riforma della riduzione dei tempi di pagamento delle Pubbliche amministrazioni e delle autorità sanitarie (M1C1R1.11) il MEF ha proposto, nell'ambito del documento governativo di modifica del Piano, di posticipare tutte le scadenze a T4 2023 e a T4 2024 di quindici mesi: tre mesi sono necessari per poter rendicontare i risultati di tutte le fatture emesse entro l'anno, mentre i restanti dodici mesi sono giustificati dall'esigenza di consentire alla riforma relativa al traguardo M1C2-72, conseguita nella prima metà del 2023, di esplicitare i suoi effetti.

²¹⁰ Sul punto, in sede istruttoria, l'Amministrazione ha precisato che nel gennaio 2023 sono state attivate le procedure di selezione per un nuovo titolare dell'Ufficio di rendicontazione e controllo, poi contrattualizzato dal 1° maggio, per via delle dimissioni della precedente titolare dell'Ufficio.

²¹¹ Si fa riferimento alle seguenti linee guida: n. 5/2023 relativa ai provvedimenti attuativi, n. 6/2023 relativa al circuito finanziario e alle modalità di funzionamento della contabilità di tesoreria PNRR e n. 10/2023 relative alla verifica del rispetto del principio DNSH.

²¹² Si fa riferimento alle seguenti linee guida: n. 2/2023 in tema di procedure per la creazione e il monitoraggio dei progetti, n. 3/2023 in tema di indicatori comuni e n. 4/2023 sugli indicatori *target*.

²¹³ Si richiamano le linee guida n. 7/2023 contenenti istruzioni operative su conflitto di interessi, doppio finanziamento, titolare effettivo, il materiale informativo antifrode di aprile 2023 (in occasione della giornata MIMIT-MEF-Guardia di Finanza) e la Circolare del 23 marzo 2023 avente ad oggetto la "strategia del MIMIT per il contrasto alle frodi nell'attuazione del PNRR".

Sotto il profilo del cronoprogramma delle misure di competenza, gli obiettivi europei che il Ministero è chiamato a conseguire nell'arco temporale del PNRR sono complessivamente 29 (erano 25 nella precedente rilevazione, prima del trasferimento dei quattro investimenti menzionati), di cui 11 *milestone* e 18 *target*. I *milestone* consistono prevalentemente nell'adozione di atti normativi o regolamentari, mentre i *target* sono costituiti da risultati quantitativi (intermedi e finali). Nel primo semestre 2023, al Ministero competevano 3 obiettivi europei, i quali risultano tutti conseguiti a sistema ReGiS; sale così a 11 il saldo complessivo degli obiettivi europei raggiunti (10 *milestone* e un *target*), circa il 38 per cento del percorso complessivo. Nel medesimo semestre 2023 erano 7 gli obiettivi intermedi di rilevanza nazionale di competenza del MIMIT; anche essi figurano tutti come conseguiti a sistema, tenendo in considerazione che 5 traguardi costituiscono una mera disarticolazione, per linea di investimento, del corrispondente traguardo europeo.

Obiettivi del primo semestre 2023

Nel periodo oggetto di esame tutti gli obiettivi assegnati al MIMIT si riferivano a misure d'investimento. Quelli concordati a livello europeo erano pari a 3, 2 *milestone* e un *target*. In particolare, una *milestone* (M4C2-12) si riferisce al Fondo IPCEI e prevede la pubblicazione (entro il T2/2023) dell'elenco dei soggetti ammessi a partecipare ai progetti, a seguito delle verifiche e delle valutazioni dei progetti presentati. Al riguardo, per gli IPCEI Idrogeno Technology, Idrogeno Industry e Microelettronica 2, i beneficiari sono stati individuati sulla base delle 3 notifiche effettuate dal Ministero e delle successive decisioni di autorizzazione della Commissione europea (complessivamente, 14 imprese e 4 centri di ricerca). Per l'IPCEI Cloud and Infrastructure Services, l'individuazione (5 imprese e 2 centri di ricerca) è avvenuta sulla base della pre-notifica effettuata in data 5 aprile 2022 dal MIMIT, la cui valutazione da parte della Commissione Europea è ancora in corso²¹⁴.

Il secondo obiettivo (*target* M5C1-18) consiste nel fornire sostegno finanziario attraverso il Fondo impresa donna ad almeno 700 imprese femminili, rispetto allo scenario di riferimento (coincidente con la quantità di imprese femminili sostenute fino a novembre 2020 tramite gli strumenti finanziari esistenti). Il *target* risulta conseguito, in quanto, attraverso gli strumenti agevolativi utilizzati dalla misura (Nuova imprenditorialità a tasso zero, *Smart&start* e Fondo impresa femminile), risultano ammesse a finanziamento 830 imprese a conduzione femminile, di cui 823 attraverso la linea di intervento del Fondo impresa femminile. Va, al riguardo, rilevato che – in coerenza con la struttura degli strumenti agevolativi in discorso – il *target* è stato oggetto di proposta di modifica – assentita dalla Commissione europea il 28 luglio 2023²¹⁵ e approvata con Decisione del Consiglio dell'Unione europea del 12 settembre 2023 - prevedendo che l'obiettivo si riferisca al momento dell'impegno delle risorse assegnate ai progetti e non a quello dell'effettiva erogazione, momento influenzato dalle richieste di anticipo degli operatori e dall'avanzamento finanziario delle iniziative, da realizzarsi in 24 mesi (oltre eventuali proroghe predeterminate). Inoltre, sono stati mantenuti separati i due strumenti esistenti (Nuova imprenditorialità a tasso zero e *Smart&Start*) e il nuovo fondo (Fondo imprese femminili).

²¹⁴ Sul punto si richiama la delibera n. 16/2023 in data 13 aprile 2023 del Collegio del controllo concomitante presso la Sezione centrale di controllo sulla gestione, con la quale era stato evidenziato un presumibile rischio di ritardo sulla *milestone* in discorso, che risulta tuttavia superata per le motivazioni suesposte.

²¹⁵ Cfr. Commissione Europea COM(2023) 477 final, *Proposal for a Council implementing decision amending Implementing Decision (EU) (ST 10160/21 INIT; ST 10160/21 ADD 1 REV 2) of 13 July 2021 on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Italy*.

Pertanto, la creazione di una struttura di finanziamento generale ("Fondo impresa donna") è stata ritenuta superflua, in quanto avrebbe comportato inutili oneri amministrativi. Infine, vi è stata l'eliminazione di una specifica inclusa nella descrizione dell'obiettivo relativa al contributo dei tre strumenti oggetto della misura al conseguimento dell'obiettivo, in quanto tali strumenti sono orientati alla domanda e il nuovo fondo si è dimostrato più attraente per il mercato. Nell'allocazione delle risorse, nonostante la specifica previsione del decreto del 24 novembre 2021 e della convenzione tra Amministrazione centrale e soggetto gestore (Invitalia S.p.A.), non è stato rispettato il vincolo della quota del 40 per cento dei fondi da assegnare alle aree del Mezzogiorno (i relativi progetti pesano per il 31,1 per cento del totale).

Il terzo obiettivo (*milestone* M1C2-22) riguarda gli investimenti in tecnologia satellitare ed economia spaziale, trasferiti al MIMIT il 25 marzo 2023, e consiste nell'aggiudicazione di tutti gli appalti dei progetti. Il traguardo risulta conseguito, tenendo conto dell'approvazione – da parte della Commissione europea in data 28.7.2023 e del Consiglio dell'Unione europea del 12 settembre 2023 - delle modifiche richieste dal MIMIT per il sub-investimento SatCom nell'ambito della riprogrammazione del PNRR, in ragione delle sopravvenute difficoltà attuative²¹⁶. Le procedure di affidamento hanno determinato un differenziale tra risorse disponibili e importi aggiudicati di 232 milioni.

Nel medesimo semestre, il Ministero doveva conseguire 7 obiettivi di rilievo nazionale. Come già specificato, 5 di questi coincidono con la *milestone* M1C2-22, rappresentando una disarticolazione delle aggiudicazioni dei contratti nelle singole cinque linee di intervento (M1C2-00-ITA-20 per Satcom, M1C2-00-ITA-23 per Osservazione della Terra, M1C2-00-ITA-25 per Space Factory 4, M1C2-00-ITA-26 per Space Factory Accesso allo Spazio e M1C2-00-ITA-29 per In-Orbit Economy).

Per quanto concerne gli ulteriori due obiettivi intermedi nazionali, il primo (M1C2-29-ITA-1), posticipato dal secondo semestre 2022, afferisce ai contratti di sviluppo ed è consistito nell'avvenuta attivazione di n. 23 contratti (a fronte dei 20 richiesti dal traguardo), con agevolazioni concesse per 185 milioni e investimenti attivati per circa 778 milioni. L'altro (M4C2-00-ITA-27) è riconducibile ai "Partenariati per la ricerca e l'innovazione – Horizon Europe", che, a valere su risorse pari a 200 milioni in sovvenzione, sostengono – dando continuità a iniziative realizzate attraverso il Fondo per la crescita sostenibile (FCS) – progetti di ricerca, sviluppo e innovazione individuati con specifici bandi per la partecipazione a partenariati²¹⁷. L'obiettivo – che prevedeva entro il 30 giugno 2023 la sovvenzione e l'erogazione di risorse economiche a progetti di ricerca e sviluppo sperimentale – è stato raggiunto con l'entrata in vigore

²¹⁶ In particolare, lo sviluppo di diverse iniziative commerciali per l'Internet delle cose basato su piccoli satelliti, a livello europeo e globale, scoraggia gli investimenti pubblici in questo settore e rende necessario evitare sovrapposizioni con gli investimenti privati nelle attività inizialmente previste. È inoltre necessario allineare la sottomisura Satcom all'iniziativa "Connettività sicura" dell'UE IRIS, che prevede lo sviluppo di un sistema di connettività spaziale all'avanguardia per offrire maggiori capacità di comunicazione, aumentando il contributo dell'Italia a tale iniziativa. Sulla base di tali premesse, rispetto a quanto originariamente previsto, SatCom non implementerebbe con il PNRR le attività di progettazione e sviluppo di una costellazione di piccoli satelliti. Si impegnerebbe, invece, a sviluppare la produzione di un'infrastruttura di valenza duale attraverso due grandi satelliti, in grado di operare in orbita geostazionaria e di offrire servizi di telecomunicazioni governativi caratterizzati da elevati requisiti di sicurezza.

²¹⁷ Sono 7 le partnership individuate.

dei decreti ministeriali di assegnazione delle risorse per ciascuna Partnership²¹⁸, al fine di avviare la procedura di attivazione delle risorse PNRR destinate all'investimento.

Obiettivi del secondo semestre 2023

Entro la fine del 2023 il MIMIT dovrà conseguire ulteriori obiettivi che riguardano sia riforme sia investimenti. Nel complesso si tratta di due obiettivi europei e di quattro obiettivi intermedi a rilevanza nazionale. Si precisa che entrambi gli obiettivi europei sono interessati da proposta di modifica nell'ambito della revisione presentata dal Governo il 27 luglio 2023.

Alla riforma del codice della proprietà industriale è associato il primo *milestone* europeo da raggiungere (M1C2-4), consistente nell'entrata in vigore del relativo provvedimento normativo. L'obiettivo risulta attualmente in corso e, secondo le valutazioni interne al Ministero, presenta un grado di complessità medio²¹⁹.

Il secondo *target* (M1C2-29) riguarda la stipula di ulteriori contratti di sviluppo nell'ambito dell'investimento per la competitività delle filiere produttive. Lo *step* richiede di raggiungere la soglia minima di 40 contratti, cui si associ l'attivazione di almeno 1,5 miliardi di investimenti. Il *target* risulta essere in corso e, secondo le valutazioni interne al Ministero, presenta un grado di complessità basso²²⁰.

A quanto riportato nel precedente paragrafo, vanno aggiunti quattro obiettivi intermedi di rilevanza nazionale previsti in scadenza nel semestre oggetto di analisi. In particolare, il primo (M2C2-00-ITA-11) afferisce ai contratti di sviluppo per la realizzazione di progetti di implementazione di una filiera nazionale nel settore fotovoltaico, eolico e delle batterie e prevede l'attivazione di investimenti privati per almeno 1,2 miliardi. Il *target* risulta conseguito con l'approvazione di 3 contratti di sviluppo, cui corrispondono investimenti per 2,2 miliardi, a fronte di agevolazioni pubbliche per 301,7 milioni.

Gli ulteriori tre afferiscono all'investimento di creazione di imprese femminili, ponendo *target* in termini di numero di imprese che usufruiscono di servizi di tutoraggio (M5C1-00-ITA-6), di azioni in materia di comunicazione e informazione (almeno 7, M5C1-00-ITA-7) e di servizi di educazione imprenditoriale (almeno 200 ore, M5C1-00-ITA-11). Con riferimento al primo *target*, questo è stato conseguito a marzo 2023, con l'ammissione all'agevolazione di n. 710²²¹ imprese beneficiarie (a fronte delle n. 665 richieste dal traguardo).

²¹⁸ Si fa riferimento: al partenariato *Key digital technologies (KDT)*, decreti ministeriali 24 marzo 2022, 26 agosto 2022 e 16 dicembre 2022, art. 7) con risorse complessive attivate pari a 50 milioni; al partenariato *Innovative SMEs* (decreti ministeriali 19 settembre 2022 e 16 dicembre 2022, art. 6) con risorse complessive attivate di 21 milioni; al partenariato *Clean energy transition* (decreti ministeriali 24 novembre 2022 e 16 dicembre, art. 3) per risorse complessive attivate pari a 32 milioni; al partenariato *Water4All* (decreti ministeriali 23 novembre 2022 e 16 dicembre 2022, art. 9) con risorse complessive attivate pari a 6 milioni; alla misura *High Performance Computing (HPC)*, decreto ministeriale 16 dicembre 2022, art. 5) con risorse attivate di 43 milioni; al partenariato *Sustainable Blue Economy Partnership* (decreto ministeriale 16 dicembre 2022, art. 8) con risorse attivate di 16 milioni e alla *partnership Driving the Urban Transformation (DUT)*, decreto ministeriale 16 dicembre 2022, art. 4) con attivazione di risorse pari a 32 milioni.

²¹⁹ Si precisa che la *milestone* in discorso è interessata dalla proposta di modifica presentata dal Governo il 27 luglio u.s., apportando una correzione ad un errore formale nella CID e nella parte descrittiva della misura.

²²⁰ Anche questo obiettivo è toccato dalla proposta di modifica governativa (v. *supra*); in particolare, si è proposto di apportare una modifica al *target* in questione per correggere la presenza di un errore materiale così da chiarire che, per il futuro raggiungimento dello stesso, l'obiettivo da conseguire è rappresentato dall'approvazione dei contratti di sviluppo, piuttosto che dalla loro firma.

²²¹ Di cui: n. 484 per il "Fondo impresa femminile", n. 223 per l'incentivo "ON" e n. 3 per la misura "Smart&Start".

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI

Nell'ambito del PNRR il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (MLPS) risulta titolare di 12 misure, di cui 9 investimenti e 3 riforme. Rispetto alla precedente rilevazione, il numero di interventi in titolarità è rimasto invariato. Le risorse finanziarie PNRR affidate al Dicastero sono complessivamente pari a 7,25 miliardi.

Sotto il profilo organizzativo, con Decreto interministeriale dell'11 ottobre 2021, è stata istituita una Unità di missione di livello dirigenziale generale per il coordinamento delle attività di gestione degli interventi previsti nel PNRR, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77. Il Ministero non si è avvalso della facoltà, concessa dall'art. 1, c. 1, d.l. n. 13/2023, di procedere alla riorganizzazione delle strutture/unità dedicate al PNRR.

Quanto alla predisposizione del SiGeCo, l'UdM ha approvato, con Decreto Direttoriale n. 194 del 4 settembre 2023, la versione aggiornata del Sistema di Gestione e Controllo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali PNRR-M5 con relativi allegati, in valutazione presso l'Organismo indipendente di Audit. La pubblicazione del SiGeCo avverrà successivamente alla comunicazione, da parte di tale ultima struttura, della sua adeguatezza. E' presente il Manuale dei controlli²²² avente l'obiettivo di fornire indicazioni operative per lo svolgimento delle attività di verifica e controllo sugli interventi a titolarità del Ministero.

Nel corso del 2023, il Ministero ha emanato specifiche linee guida in materia di attuazione del Piano Operativo Analitico (POA)²²³ e di modifiche al Piano finanziario dei progetti²²⁴.

Sotto il profilo del cronoprogramma delle misure di competenza, gli obiettivi europei che il Ministero è chiamato a conseguire nell'arco temporale del PNRR sono complessivamente 22, di cui 9 *milestone* e 13 *target*, a cui si aggiungono 24 obiettivi a livello nazionale. I *milestone* consistono prevalentemente nell'adozione di atti normativi o regolamentari, mentre i *target* sono costituiti da risultati quantitativi (intermedi e finali). Nel primo semestre 2023, al Ministero competeva un obiettivo europeo che risulta conseguito a sistema ReGiS; sale così a 9 il saldo complessivo degli obiettivi europei raggiunti (7 *milestone* e 2 *target*), circa il 41 per cento del percorso complessivo. Nel medesimo semestre 2023 giungeva a scadenza anche un obiettivo intermedio di rilevanza nazionale di competenza del Ministero; l'obiettivo non è stato conseguito e ne è stata riprogrammata la scadenza al secondo semestre 2023.

Obiettivi del primo semestre 2023

Nel periodo oggetto di esame gli obiettivi assegnati al Ministero si riferivano all'adozione di una Riforma e all'avanzamento nell'attuazione di un investimento. A livello europeo era concordato il raggiungimento di una *milestone* (M5C2-3), riferito all'entrata in vigore, entro il

²²² Il manuale si compone di due sezioni. La prima è dedicata alla descrizione delle attività di controllo che devono essere svolte, la seconda sezione è invece dedicata alla descrizione degli strumenti da utilizzare per lo svolgimento delle attività di controllo, nonché gli indirizzi metodologici per effettuare i campionamenti finalizzati allo svolgimento delle verifiche sostanziali. Nella valutazione del rischio si terrà conto delle risultanze dell'analisi del rischio frode operata nell'ambito della Rete dei referenti antifrode, nonché da eventuali segnalazioni di progetti esposti a rischio frode a seguito della consultazione del sistema ARACHNE e PIAF.

²²³ Nota MLPS n. 4256 del 21 marzo 2023: istruzioni per la compilazione del Piano Operativo Analitico (POA) per la Linea di Finanziamento 1.1.4 - Rafforzamento dei servizi sociali e prevenzione del fenomeno del burn out tra gli operatori sociali, per il quale i distretti sociali, ammessi a finanziamento, sono chiamati alla preventiva compilazione.

²²⁴ Nota MLPS n. 41/10022 del 25 luglio 2023, firmata congiuntamente dal DG della lotta alla povertà e dal DG dell'UdM: Linee guida agli Ambiti Territoriali Sociali per le modifiche al Piano Finanziario dei progetti della Missione 5 "Inclusione e Coesione", Componente 2 "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore", sub-investimento 1.2 "Percorsi di autonomia per persone con disabilità". In esse si specifica che ogni ATS è invitato a ridurre al minimo il numero di richieste di modifica/variazione come indicato all'art. 16 dell'Avviso 1/2022. Contestualmente è stato diffuso il manuale operativo per l'inserimento dei quesiti sulla Piattaforma Multifondo.

primo trimestre 2023, di una legge quadro di rafforzamento degli interventi a favore degli anziani non autosufficienti. In tal senso è stata approvata la legge 23 marzo 2023, n. 33, recante Deleghe al Governo in materia di politiche in favore delle persone anziane, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 76 del 30 marzo 2023 ed entrata in vigore, ai sensi dell'articolo 9 della stessa legge n. 33/2023, a partire dal 31 marzo 2023. Le deleghe conferite al Governo prevedono l'adozione di decreti legislativi: 1) in materia di invecchiamento attivo, promozione dell'inclusione sociale e prevenzione della fragilità; 2) in materia di assistenza sociale, sanitaria e sociosanitaria per le persone anziane non autosufficienti; 3) in materia di politiche per la sostenibilità economica e la flessibilità dei servizi di cura e assistenza a lungo termine per le persone anziane e per le persone anziane non autosufficienti. Entro il 31 gennaio del 2024 dovranno essere adottati i decreti legislativi attuativi delle disposizioni contenute nella legge quadro. Con tale passaggio normativo l'obiettivo risulta conseguito nel sistema REGIS²²⁵.

Nel medesimo semestre, il Ministero doveva conseguire un obiettivo di rilievo nazionale (*milestone* M5C2-00-ITA-32), riferito all'investimento M5C2 - Investimento 2.2: Piani urbani integrati - Superamento degli insediamenti abusivi per combattere lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura. Esso prevedeva la firma di accordi con le Amministrazioni competenti (Regione, Comune) per l'approvazione di Piani locali riguardanti almeno 2/3 delle aree identificate come insediamenti illegali. L'obiettivo doveva essere conseguito entro il 30 giugno e non è stato completato. La scadenza della *milestone* è stata riprogrammata al quarto trimestre 2023²²⁶, in ragione delle criticità riscontrate riferite ad un significativo disallineamento tra le risorse assegnate ai 37 Comuni²²⁷ - individuati attraverso una mappatura effettuata da ANCI in collaborazione con CITTALIA – e la disamina dei Piani di Azione Locale presentati, disamina effettuata nel periodo dicembre 2022 – marzo 2023²²⁸. Secondo il Ministero tale differimento non dovrebbe comportare preclusioni o ritardi nel conseguimento del successivo *target* europeo M5C2-16, in quanto la pre-valutazione dei piani di azione è stata conclusa (come evidenziato dal raggiungimento del *monitoring step* di M5C2-15) e le attività di finalizzazione dei progetti, propedeutiche alla loro attuazione, sono in corso.

²²⁵ L'Amministrazione ha riferito che, al fine di attuare quanto previsto dalla legge delega, sono stati programmati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri degli incontri per la predisposizione dei decreti di attuazione ai quali hanno partecipato tutte le Amministrazioni interessate. L'andamento dei lavori è considerato in linea con le scadenze di programmazione individuate in sede governativa, nonché con i termini indicati a norma di legge.

²²⁶ Con nota Prot. n. 885 del 20.06.2023 il Ministero ha proposto di differire al Q4 2023 la *milestone* M5C2-00-ITA-32 fissata al Q2 2023. Con nota Prot. n. 199552 del 14.07.2023 il Ministero dell'economia e delle finanze ha autorizzato questo differimento.

²²⁷ Il riparto è avvenuto con l'adozione del d.m. n. 55 del 29/03/22, registrato il 27/04/2022 n. 1181 e pubblicato in G.U. Serie Generale n. 108 del 10 maggio 2022.

²²⁸ L'Amministrazione ha evidenziato che: 1) solo 7 comuni su 35 non hanno registrato variazioni tra il numero delle presenze dichiarate in sede di mappatura e il numero delle postazioni rese disponibili grazie agli interventi programmati; 2) le variazioni, sia in aumento che in diminuzione, sono apparse significative: da un minimo della metà/doppio rispetto alla mappatura iniziale ad un massimo di 10 volte in meno/più di quanto rilevato in partenza; 3) le risorse sono state ripartite a fronte di un numero di presenze totali rilevate pari a 10.755, mentre quelle risultanti complessivamente dai Piani di Azione Locale presentati sono pari a 2.230, incrementate a 7.235 solo dopo puntuale richiesta di chiarimento della Direzione Generale per l'Immigrazione, in fase di pre-valutazione dei progetti. Resta confermato quindi il differenziale di 3.520 in diminuzione rispetto alle presenze mappate e sulla base delle quali è stato effettuato il riparto delle risorse e 4) tra i comuni che presentano delle criticità è ricompreso il Comune di San Severo che a fronte di 2000 presenze mappate, ha presentato un Piano di azione locale per sole 550 presenze.

Va, infine, segnalato che è stata ravvisata l'opportunità di trasferire la titolarità della misura in discorso ad altra Amministrazione dello Stato²²⁹, in considerazione delle specifiche competenze in materia di ordine pubblico e interventi infrastrutturali che si rendono necessarie per l'attuazione di tale intervento²³⁰.

Obiettivi del secondo semestre 2023

Per il secondo semestre 2023 non è previsto il conseguimento di ulteriori obiettivi europei da parte del MLPS. In ambito nazionale è fissato il conseguimento di una *milestone* (M5C2-00-ITA-32), riferita all'investimento M5C2 - Investimento 2.2: Piani urbani integrati - Superamento degli insediamenti abusivi per combattere lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura, la cui scadenza è stata riprogrammata a seguito del mancato completamento della stessa nel primo semestre 2023, per le ragioni evidenziate nel precedente paragrafo. La *milestone* prevede la firma di accordi con le Amministrazioni competenti (Regione, Comune) per l'approvazione di Piani locali riguardanti almeno 2/3 delle aree identificate come insediamenti illegali.

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Nell'ambito del PNRR il Ministero della giustizia risulta titolare di 8 misure, di cui 3 ascrivibili alla categoria investimenti²³¹ e 5 ascrivibili al novero delle riforme, cui si associano risorse per 2,72 miliardi.

Sotto il profilo organizzativo, il Ministero al momento non si è avvalso della facoltà, concessa dall'art. 1, c. 1, d.l. n. 13/2023, di procedere alla riorganizzazione delle strutture/unità dedicate al PNRR previste dall'art. 8, d.l. n. 77/2021.

Nell'ambito della funzione di coordinamento, sono state definite le procedure di gestione e controllo degli interventi di pertinenza attraverso l'adozione del documento SiGeCo (determina del direttore generale per l'attuazione del PNRR del 17 marzo 2023) e relativi allegati.

Sotto il profilo del cronoprogramma delle misure di competenza, gli obiettivi europei che il Ministero è chiamato a conseguire nell'arco temporale del PNRR sono complessivamente 24, di cui 9 *milestone* e 15 *target*. Le *milestone* sono rappresentate quasi esclusivamente dall'emanazione di normativa settoriale, con l'esclusione degli atti necessari all'avvio degli investimenti; i *target* sono costituiti da risultati quantitativi (intermedi e finali). Nel primo semestre 2023, al Ministero competeva un solo obiettivo europeo che risulta a sistema ReGis sostanzialmente completato; il saldo complessivo degli obiettivi europei raggiunti sale a 9, circa il 37,5 per cento del percorso complessivo. Nel medesimo semestre 2023 uno è l'obiettivo di rilevanza nazionale di competenza del Ministero della giustizia e risulta conseguito.

Obiettivi del primo semestre 2023

Nel periodo in esame l'obiettivo comunitario (M1C1-37) assegnato al Ministero della giustizia si riferisce al completamento della riforma del processo civile e del processo penale

²²⁹ Nelle proposte di modifica al PNRR del 27 luglio 2023, si specifica che “sarà valutata l'opportunità di attivare sinergie con il Ministero della difesa e al Ministero dell'interno, attraverso un apposito protocollo d'intesa che individui, tra l'altro, un unico soggetto attuatore nazionale”.

²³⁰ L'Amministrazione sta procedendo con il coordinamento della Struttura di Missione del PNRR- istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – all'istruttoria volta ad apportare le modifiche al PNRR che, con riferimento all'intervento de quo, consistono nel trasferimento della titolarità ad altra Amministrazione, fermo restando in capo al MLPS il coordinamento e il monitoraggio delle politiche nell'ambito del “Tavolo operativo per la definizione di una nuova strategia di contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo in agricoltura”.

²³¹ Per l'investimento M1C1I3.2 “Rafforzamento del processo per la giustizia amministrativa” l'Amministrazione responsabile è il Consiglio di Stato-TAR.

attraverso l’emanazione dei relativi provvedimenti attuativi²³²; allo stato i passaggi attuativi risultano sostanzialmente completati: al 31 agosto 2023 risultano pubblicati sette provvedimenti attuativi previsti per l’attuazione della riforma del processo penale (*milestone* M1C1-37); sette provvedimenti attuativi dei 9 previsti per l’attuazione della riforma del processo civile (*milestone* M1C1-37); per i restanti due provvedimenti l’Amministrazione precisa che è in corso l’iter dei pareri e dei controlli preventivi all’adozione e alla successiva pubblicazione. Quanto agli obiettivi nazionali da perseguire entro il primo semestre 2023, si registra il raggiungimento dell’unica *milestone* prevista in detto arco temporale (M2C3-00-ITA-9) ossia la pubblicazione del bando di gara in GURI/GUCE per il 50 per cento dei progetti di riqualificazione degli edifici di giustizia, entro il secondo trimestre 2023. In particolare, al 30 giugno 2023 sono state bandite le procedure di gara per l’affidamento dell’esecuzione dei lavori o appalto integrato per il 54 per cento degli interventi, il Ministero inoltre asserisce che i cronoprogrammi di progetto degli interventi sono coerenti con il raggiungimento delle *milestone* e dei *target* previsti dal PNRR.

Obiettivi del secondo semestre 2023

Entro la fine del 2023 il Ministero della giustizia dovrà conseguire due *milestone* europee, segnatamente la *milestone* M1C1-38, denominata digitalizzazione sistema giudiziario²³³ e la M2C3-7, consistente nell’obiettivo di aggiudicare tutti i contratti pubblici per la costruzione di nuovi edifici, la riqualificazione e il rafforzamento dei beni immobili dell’amministrazione della giustizia. Al 30 settembre 2023, risultano aggiudicate le procedure di gara per l’affidamento dell’esecuzione dei lavori per il 65 per cento dei progetti. I cronoprogrammi di progetto degli interventi, secondo quanto asserito dall’Amministrazione, sono coerenti con il raggiungimento gli obiettivi del PNRR.

Quanto alla digitalizzazione del sistema giudiziario, sono previste due linee di intervento: da un lato, la riforma M1C1R3.1.5 con la digitalizzazione di dieci milioni di fascicoli giudiziari degli ultimi 10 anni relativi ai procedimenti civili di tribunali ordinari e corti d’appello, oltre ai fascicoli giudiziari della Corte di Cassazione civili e penali; dall’altro lato, l’investimento M1C1I1.6.2 (Digitalizzazione del Ministero della giustizia, la cui responsabilità ricade sulla PCM-MITD) che prevede la creazione di un *data lake*, composto da sei sistemi, che consentirà di supportare i magistrati nella fase di cognizione, effettuare analisi statistiche avanzate dell’efficienza ed efficacia del sistema giudiziario. L’attività di digitalizzazione dei fascicoli è stata avviata, mentre per quanto concerne la creazione del *data lake* è stata aggiudicata la fornitura

²³² La riforma del processo civile: punta all’efficientamento dei procedimenti civili entro giugno 2026, ponendosi come obiettivo la riduzione, rispetto al 2019, del 40% dei tempi di trattazione delle cause e del 90% dei procedimenti pendenti da oltre 3 anni in primo grado e 2 anni in secondo (cosiddetto arretrato). Riforma implementata tramite il d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 149 di attuazione della legge delega 26 novembre 2021, n. 206. La legge di bilancio 2023 ha previsto una generale anticipazione al 28 febbraio 2023 dell’entrata in vigore della riforma, originariamente prevista per il 30 giugno 2023. La riforma del processo penale punta all’efficientamento dei procedimenti penali entro giugno 2026, ponendosi come obiettivo la riduzione, rispetto al 2019, del 25% dei tempi di trattazione di tutti i procedimenti penali. Riforma implementata tramite il d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150 di attuazione della legge delega 27 settembre 2021, n. 134. La riforma è entrata in vigore il 30 dicembre 2022, come previsto dal decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162.

²³³ La digitalizzazione del sistema giudiziario prevede che siano istituiti la gestione elettronica obbligatoria di tutti i documenti e il processo interamente telematico nei procedimenti civili. Viene introdotta la digitalizzazione dei procedimenti penali di primo grado (ad esclusione dell’udienza preliminare). È inoltre prevista la creazione di una banca dati di merito gratuita. La riforma è in corso e prevede un coordinamento con le disposizioni attuative delle riforme del processo penale e civile.

di servizi informatici per i sei sistemi inclusi nella linea di intervento e sono in corso le attività progettuali²³⁴.

Sono stati completati gli sviluppi per il PCT dei Giudici di Pace, per il Tribunale dei Minorenni e per il Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, estendendone l'applicabilità ai procedimenti dinanzi a tali autorità giudiziarie a partire dal 30 giugno 2023. Per quanto riguarda lo sviluppo per la consultazione degli atti contenuti nel Portale Depositi Atti Penali (PDP) da parte degli avvocati, lo stesso è stato completato nel 2022. È in corso di implementazione la funzionalità per la consultazione delle nuove tipologie di atti (es. multimediali), nonché la piena integrazione del PDP con l'Applicativo Processo Penale (APP) e con il portale delle Notizie di Reato. Infine, è stata avviata la nuova infrastruttura per la banca dati decisioni civili con integrazione di registri e uso di Intelligenza Artificiale, nell'ambito del progetto PNRR 1.6.2 *data lake*.

Quanto alla *milestone* nazionale afferente al secondo semestre 2023 (M2C3-00-ITA-10), essa è strettamente connessa alla *milestone* europea su citata in quanto si pone come obiettivo l'inizio dei lavori per il 20 per cento dei progetti di riqualificazione degli edifici di giustizia messi in gara. Al 30 settembre 2023, la *milestone* è stata completata: sono iniziati i lavori per il 29 per cento dei progetti.

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE E DEL MERITO

Nell'ambito del PNRR il Ministero dell'istruzione e del merito (MIM) risulta titolare di 16 misure, di cui 10 investimenti e 6 riforme. Rispetto alla precedente rilevazione, le risorse sono rimaste invariate per un totale di 17,59 miliardi.

Sotto il profilo organizzativo, il Ministero non si è avvalso della facoltà, concessa dall'art. 1, c. 1, d.l. n. 13/2023, di procedere alla riorganizzazione dell'unità di missione dedicata al PNRR previste dall'art. 8, d.l. n. 77/2021. Va rilevato che il d.m. 30 novembre 2021, n. 341, al fine di consentire una gestione coordinata e congiunta delle diverse azioni, evitando il rischio di sovrapposizioni nei finanziamenti a valere sui fondi strutturali e sui fondi del PNRR, ha individuato altri due Uffici all'interno della Direzione generale per i fondi strutturali per l'istruzione, l'edilizia scolastica e la scuola digitale che sono posti funzionalmente alle dipendenze dell'Unità stessa per tutta la durata del PNRR: l'Ufficio IV - Programmazione e gestione dei fondi strutturali europei e nazionali per lo sviluppo e la coesione sociale nel settore dell'istruzione e l'Ufficio V - Controllo della gestione dei fondi strutturali europei e degli altri programmi europei.

Nell'ambito della funzione di coordinamento, sono state definite le procedure di gestione e controllo degli interventi di pertinenza attraverso l'adozione del documento SiGeCo (DDG. n.115 del 30 dicembre 2022). Si rileva che è in corso una revisione del documento, a seguito delle innovazioni introdotte da nuove circolari del Ministero dell'economia e delle finanze e delle indicazioni emanate dall'Organismo Indipendente di Audit del PNRR.

Inoltre, nel corso del 2023, l'Unità di missione dedicata al PNRR ha emanato specifiche linee guida in attuazione, monitoraggio²³⁵, nonché in ambito di controllo, rendicontazione e

²³⁴ Nello specifico: 1) anonimizzazione sentenze civili e penali; 2) sistema monitoraggio lavoro uffici giudiziari; 3) sistema analisi orientamenti giurisprudenziali per ambito civile; 4) sistema analisi orientamenti giurisprudenziali per ambito penale; 5) sistema di statistiche avanzate su processi civili e penali; 6) sistema automatizzato identificazione rapporto vittima-autore) e sono in corso le attività progettuali.

²³⁵ D.M. n. 61603 del 3-4-2023 "Linee guida per il monitoraggio e la rendicontazione" che si applicano agli investimenti PNRR, a titolarità del MIM, inclusi i "progetti in essere", in relazione alle diverse fasi caratterizzanti l'attuazione, il monitoraggio e la rendicontazione degli interventi, evidenziando alcuni elementi peculiari dei progetti, *step* procedurali e relativi adempimenti di responsabilità.

antifrode²³⁶. Al fine di contrastare la corruzione e la frode, relativamente agli investimenti previsti dal PNRR, l'Unità di missione per il PNRR ha predisposto un documento "Strategia antifrode per l'attuazione del PNRR" che dettaglia procedure e verifiche relative alla strategia adottata.

Inoltre, l'Unità di missione ha emanato un Avviso pubblico²³⁷ per l'individuazione di *équipe* formative territoriali costituite da docenti, da destinare ad azioni di supporto, per il conseguimento di *target* e *milestone* del PNRR, a tutte le istituzioni scolastiche. Il sostegno e l'accompagnamento esercitato è connesso con l'innovazione didattica e digitale e con la promozione di azioni di formazione del personale docente sulla didattica digitale e di potenziamento delle competenze digitali degli studenti, per gli anni scolastici 2023/2024 e 2024/2025. La procedura selettiva è stata finalizzata all'individuazione di 20 docenti da comandare presso l'Amministrazione centrale e gli Uffici scolastici regionali e di 100 docenti in posizione di esonero dall'esercizio delle attività didattiche.

Sotto il profilo del cronoprogramma delle misure di competenza, gli obiettivi europei che il Ministero è chiamato a conseguire nell'arco temporale del PNRR sono complessivamente 21 di cui 8 *milestone* e 13 *target*. Nel primo semestre 2023, al Ministero competeva il raggiungimento di una *milestone* UE, la quale risulta completata a sistema ReGIS; sale così a 5 il saldo complessivo degli obiettivi europei raggiunti (5 *milestone*), il 24 per cento del percorso complessivo. Nel medesimo semestre 2023 erano 4 gli obiettivi intermedi di rilevanza nazionale di competenza del MIM, di cui solo 3 risultano conseguiti.

Obiettivi del primo semestre 2023

Nel periodo oggetto di esame gli obiettivi assegnati al MIM si riferivano a misure relative a 3 investimenti e a una riforma.

Con riguardo agli investimenti, per il MIM era previsto il raggiungimento della *milestone* europea (M4C1-9) relativa a M4C1I1.1 "Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia"²³⁸; il traguardo è stato completato. Esso prevedeva (entro il T2/2023) l'aggiudicazione, da parte delle autorità locali beneficiarie del finanziamento, di tutte le gare di appalto dei lavori per gli interventi ammissibili di costruzione, riqualificazione e messa in sicurezza di asili nido, scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura della prima infanzia. La necessità di assicurare il 40 per cento delle risorse al Sud e l'incremento dei costi delle materie

²³⁶ Al fine di contrastare la corruzione e la frode, relativamente agli investimenti previsti dal PNRR, l'Unità di Missione (Udm) per il PNRR ha predisposto un documento, in linea con "Strategia antifrode per l'attuazione del PNRR" adottata dal MEF, che dettaglia procedure e verifiche relative alle fasi che caratterizzano l'intero "ciclo di lotta alle frodi". Inoltre, l'Unità di Missione si avvale del Protocollo d'intesa tra il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e il Comando generale della Guardia di finanza del 17 dicembre 2021. Con D.M. n. 29 del 15 febbraio 2022 è stato nominato il Referente antifrode per il PNRR, altresì con nota del direttore e coordinatore dell'Udm del 30 dicembre 2022, n.109951 è stato costituito il Gruppo operativo di valutazione dei rischi di frode che è operativo ed ha adottato lo "Strumento di autovalutazione del rischio di frode nell'ambito del PNRR-Tool *Fraud Risk Assessment*" in data 6 giugno 2023.

²³⁷ Ai sensi dell'art.1, comma 725, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, modificato dall'art. 23, comma 1, del d.l. 24 febbraio 2023, n. 13 convertito con modificazioni, dalla legge 21 aprile 2023, n. 41 è stato emanato un Avviso di selezione n. 899398 del 26 giugno 2023. Con il DDG n. 60 del 20 luglio 2023 è stata nominata la Commissione di valutazione. Con il DDG n. 68 del 10 agosto 2023 sono state approvate le graduatorie di merito per 2 posizioni di comando presso il MIM, 18 posizioni in comando presso gli Uffici scolastici regionali e 100 posizioni in esonero nelle regioni (All.1-graduatorie EFT 2023-2025).

²³⁸ L'investimento ricomprende "progetti in essere" per un importo di 700 milioni, "progetti nuovi" per un importo complessivo di 3 miliardi e contributi per la gestione dei servizi dei nuovi asili e poli dell'infanzia realizzati per un importo di 900 milioni. Al fine di supportare gli enti locali nell'aggiudicazione dei lavori è stata sottoscritta una convenzione con Invitalia Spa per la definizione di accordi quadro e sono state poste in essere altre azioni di supporto e monitoraggio degli interventi, tra cui l'attivazione dei tavoli con le Prefetture.

prime hanno rallentato la conclusione della selezione degli interventi, così come il successivo avvio della loro progettazione; pertanto il Governo ha prorogato due volte - prima al 31 maggio, poi al 20 giugno 2023²³⁹ - la scadenza del termine di aggiudicazione dei lavori, affiancando a tali proroghe azioni a supporto degli enti locali e misure di semplificazione e velocizzazione delle procedure amministrative. L'obiettivo era quello di aggiudicare, entro giugno 2023, il numero massimo degli interventi, proponendo eventualmente per quelli in ritardo misure di attuazione rafforzata per consentire comunque il rispetto del *target* finale. Va, al riguardo, rilevato che il *target* è stato oggetto di proposta di modifica - assentita dalla Commissione europea il 28.7.2023²⁴⁰. Non potendo essere realizzata l'aggiudicazione dei contratti a causa di circostanze oggettive, in particolare, per problemi legati alla diffusione, si è determinata la necessità di indire ulteriori gare d'appalto per conseguire gli obiettivi entro il calendario concordato. Per poter garantire il raggiungimento dell'obiettivo M4C1-18 (Attuazione di nuovi posti per servizi di educazione e cura per la prima infanzia tra 0-6 anni) nel quarto trimestre del 2025 e l'effettiva attuazione della misura, che dovrebbe concorrere a permettere una maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro e aiutare i prestatori di assistenza a conciliare vita familiare e vita professionale, si è ritenuto fosse necessario adottare misure aggiuntive, quali ulteriori gare d'appalto. Su tale base, è stato chiesto di rivedere la descrizione della misura, che inizialmente faceva riferimento all'aggiudicazione di tutti gli appalti per gli interventi ammissibili, per procedere all'avvio di gare successive nel 2023 e nel 2024 e di modificare il traguardo M4C1-9 per considerare 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. Criticità ed elementi di debolezza nell'attuazione della misura sono da individuare nell'aumento dei costi e nella scarsità dei materiali.

Sul versante degli obiettivi nazionali del semestre legati agli investimenti, il primo si riferiva all'“Intervento straordinario finalizzato alla riduzione dei divari territoriali nei cicli I e II della scuola secondaria di secondo grado” (M4C1-I1.4); tra le azioni di prevenzione e contrasto alla dispersione scolastica sono stati previsti percorsi, pianificati soprattutto da parte del *team* preposto, per accompagnare il ritorno a scuola di studenti che abbiano anticipatamente interrotto la frequenza. Il raggiungimento di tale finalità era attuato con il conseguimento della *milestone* M4C1-00-ITA-17 (avvio delle attività di tutoraggio per i giovani che hanno già abbandonato la scuola) che non essendo stata conseguita al T2/2022 era slittata a scadenza T1/2023²⁴¹. Risulta che la *milestone* suddetta è stata conseguita nel rispetto dei termini, nonostante siano da evidenziare alcune criticità riscontrate: difficoltà normative e nelle procedure amministrative e gestionali, nonché la necessità di ridefinire CID e OA.

Relativamente alla *milestone* M4C1-00-ITA-18 (avvio di corsi post-diploma - qualifiche orientate al lavoro), riferita allo stesso investimento M4C1I1.4, le fasi procedurali attuate non ne

²³⁹ Decreto-legge 10 maggio 2023, n. 51 art. 7, convertito con modificazioni dalla legge 3 luglio 2023, n. 87.

²⁴⁰ Cfr. Commissione Europea COM(2023) 477 *final*, *Proposal for a Council implementing decision amending Implementing Decision (EU) (ST 10160/21 INIT; ST 10160/21 ADD 1 REV 2) of 13 July 2021 on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Italy*.

²⁴¹ Il MIM ha emanato con nota 60586 del 13 luglio 2022 “Orientamenti per l'attuazione degli interventi nelle scuole”, successivamente sono state diramate istruzioni operative di dettaglio sulle tipologie di attività ammissibili in relazione al progetto “Azioni di prevenzione e contrasto alla dispersione scolastica” con nota n.109799 del 30 dicembre 2022 e chiarimenti a F.A.Q, con nota n. 21092 del 20 febbraio 2023.

avevano permesso il raggiungimento nei termini previsti al T4/2022; la stessa, di conseguenza, era stata riprogrammata al T1/2023. Il conseguimento è stato completato il 29 marzo 2023²⁴².

Per l'Investimento 1.1 della M2C3²⁴³ si prevedeva il raggiungimento del *target* M2C3-00-ITA-3 (Numero di scuole interessate dal piano di sostituzione degli edifici) che risulta conseguito per un totale di 212 interventi. Si rileva che, a partire dal 9 febbraio 2023 e fino ai primi di marzo, sono state inviate PEC ai professionisti vincitori, i quali entro 30 giorni hanno dovuto rendere disponibile il progetto di fattibilità tecnico economica. Gli enti hanno attivato il supporto di Invitalia per la stipula di accordi quadro e il 19 maggio 2023 si è provveduto alla pubblicazione di procedure gare per accordo quadro. L'attivazione di un supporto nazionale centralizzato risulta aver facilitato e velocizzato l'attuazione delle procedure.

Per quanto attiene alla riforma M4C1R2.1 doveva essere raggiunto lo step nazionale M4C1-00-ITA-35 (pubblicazione di un bando di concorso per l'assunzione di insegnanti di qualità); tale passaggio non figura come effettuato, in quanto il bando²⁴⁴ del concorso straordinario docenti *ter* non è stato pubblicato. La procedura concorsuale si sarebbe dovuta svolgere per garantire l'immissione in ruolo di circa 35.000 docenti entro l'inizio dell'anno scolastico 2023-2024.

Obiettivi del secondo semestre 2023

Entro la fine del 2023 il MIM dovrà conseguire ulteriori obiettivi che riguardano 3 investimenti e una riforma. Nel complesso si tratta di 2 *milestone* europei e di 4 obiettivi intermedi a rilevanza nazionale²⁴⁵, tutti con caratteristiche di *milestone*. Si precisa che una *milestone* europea

²⁴² A seguito della sottoscrizione degli accordi di concessione con le scuole beneficiarie da parte dell'Unità di Missione, del 20 marzo 2023, i progetti formativi per gli studenti a rischio di abbandono o che abbiano già abbandonato la scuola hanno avuto avvio.

²⁴³ La misura è assegnataria complessivamente di 1,189 miliardi: 800 milioni iniziali relativi al Bando PNRR e 389,3 milioni integrativi stanziati con d.d. n.14, del 5 maggio 2022. È possibile finanziare 216 interventi di cui 189 di competenza dei comuni e 27 di competenza delle province e città metropolitane, con una riduzione del consumo di energia finale di almeno il 50 per cento, che permetterà di raggiungere una riduzione delle emissioni annue di gas a effetto serra.

²⁴⁴ Va ricordato che la Commissione europea ha inviato un parere motivato all'Italia per il recepimento non corretto nell'ordinamento nazionale della direttiva 1999/70/CE del Consiglio, che vieta discriminazioni a danno dei lavoratori a tempo determinato e obbliga gli Stati membri a disporre di misure atte a prevenire e sanzionare l'utilizzo abusivo di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato (25/07/2019 Lettera di costituzione in mora art. 258 del TFUE, 3/12/2020 Lettera complementare di costituzione in mora art. 258 del TFUE, 19/04/2023 Parere motivato art. 258 del TFUE). La riforma del reclutamento (d.l. 36/2022, artt. 44-46) ha previsto un nuovo regime di formazione iniziale con percorso universitario abilitante di 60 CFU, da definire con dPCM, propedeutico all'accesso ai concorsi. I testi del bando di concorso sono stati condivisi con la CE e si è in attesa del relativo *feedback*. Il dPCM sul percorso universitario di formazione iniziale è stato approvato in data 4 agosto 2023 e pubblicato sulla G.U. il 25 settembre 2023. Il Ministero dell'istruzione e del merito ha chiesto al MEF, per la Riforma 2.1, di differire la scadenza della *milestone* nazionale M4C1-00-ITA-35 al 31/10/2023 alla luce dei tempi residui necessari per la preventiva condivisione con la CE. L'Unità di Missione NGEU del MEF, con nota prot. 230734 del 22 settembre 2023, ha comunicato che la riprogrammazione della scadenza può essere direttamente indicata da parte dell'Amministrazione titolare. Conseguentemente, la stessa è stata aggiornata al 31 ottobre 2023.

²⁴⁵ In relazione ai *target* nazionali M4C1.00-ITA-42-43-44, già previsti in scadenza al T4/2023, il MIM ha precisato che gli stessi, in ragione della loro ridondanza e di alcuni errori materiali nella formulazione originaria, sono stati oggetto di revisione da parte dell'Unità di Missione NGEU del MEF, con nota prot. n. 230734 del 22 settembre 2023, a seguito di richiesta dell'Unità di Missione del Ministero dell'istruzione e del merito, con riformulazione dei *target* successivi, per le seguenti ragioni: a) M4C1.00-ITA-42: le norme relative alla riforma sulle STEM (introdotte con la Legge 29 dicembre 2022, n. 197, commi 548-554, secondo quanto previsto dal *target* M4C1-5), avranno effetto a decorrere dall'anno scolastico 2023-2024; eliminazione del *target* con mantenimento dei *target* M4C1-00-ITA-46 e M4C1-00-ITA-50; b) M4C1.00-ITA-43: incoerenza con i *target* UE e con le azioni previste nel CID, nonché con quanto previsto dal programma Erasmus+, che coinvolge non solo gli studenti della scuola secondaria citati nel *target*, ma alunni della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di primo grado e personale scolastico;

è stata interessata da proposta di modifica nell'ambito della revisione presentata dal Governo il 27 luglio 2023.

In riferimento alle riforme, il MIM dovrà conseguire una *milestone UE* (M4C1-10) al T4/2023 relativamente alla M4C1R1.2²⁴⁶, M4C1R1.3²⁴⁷, M4C1R1.4 e M4C1R2.1²⁴⁸, che prevede l'entrata in vigore delle disposizioni per l'efficace attuazione e applicazione delle misure relative alle riforme dell'istruzione primaria, secondaria e terziaria. Inoltre, dovrà essere raggiunta la *milestone ITA*, M4C1-00-ITA-35, della M4C1R2.1 non conseguita nel I semestre 2023, come detto in precedenza. Per l'obiettivo M4C1-10, l'Amministrazione rappresenta un livello di criticità medio.

Quanto agli investimenti dovrà essere raggiunta la *milestone europea* (M2C3-5) al T3/2023, riferita a M2C3I 1.1, che riguarda l'aggiudicazione di tutti i contratti a seguito di procedure di appalto pubblico, per la costruzione di nuove scuole, mediante la sostituzione di edifici obsoleti, al fine di garantire, soprattutto, maggiore efficienza energetica e sicurezza sismica degli edifici scolastici. L'obiettivo risulta in corso²⁴⁹ e il livello di criticità è ritenuto basso dall'Amministrazione.

Va aggiunto il conseguimento di 4 *milestone* e 3 *target* nazionali previsti in scadenza nel semestre oggetto di analisi. In particolare, per ciò che afferisce alla M4C1I3.3 andrà conseguita la *milestone* (M4C1-00-ITA-51), già differita dal T2/2023 al T3/2023, che prevede l'aggiudicazione dei lavori per gli interventi ammissibili nei termini definiti dal decreto del Ministero²⁵⁰. Sempre per lo stesso investimento è previsto il raggiungimento di un'ulteriore *milestone* (M4C1-00-ITA-52), con l'apertura dei cantieri e l'avvio dell'esecuzione dei lavori al T4/2023.

Per quanto concerne l'investimento M4C1I1.2 è previsto il raggiungimento della *milestone* (M4C1-00-ITA-7) che riguarda l'aggiudicazione degli appalti per gli interventi nelle mense scolastiche, riprogrammata dal T1/2023 al T3/2023. Si è registrata una percentuale di

il *target* è ricompreso nel *target* M4C1-00-ITA-47 previamente riformulato; c) M4C1.00-ITS-44: sovrapposizione fra lo stesso e il successivo *target* M4C1-00-ITA-48 (Studenti che hanno frequentato corsi di lingua extracurricolari nel 2024) e disallineamento con il *target* M4C1-17; il *target* è ricompreso e unificato con il *target* M4C1-00-ITA-48.

²⁴⁶ Il Ministero riferisce che l'adozione di tutti gli atti di legislazione secondaria, connessi all'attuazione della legge di riforma degli ITS (legge 15 luglio 2022, n. 99) è in corso di svolgimento al fine di conseguire la *milestone* prevista entro il 31/12/2023.

²⁴⁷ Gli atti di legislazione secondaria in relazione alla riforma relativa alla riorganizzazione del sistema scolastico sono stati già tutti adottati.

²⁴⁸ L'adozione di tutti gli atti di legislazione secondaria, connessi all'attuazione della riforma del reclutamento (D.L. 30 aprile 2022, n. 36, art. 44) è in corso di svolgimento al fine di conseguire la *milestone* prevista entro il 31/12/2023.

²⁴⁹ L'incremento dei prezzi legato al consistente rincaro delle materie prime e alle difficoltà connesse all'approvvigionamento dei prodotti energetici, ha determinato la necessità di chiedere, in sede di revisione del Piano, una rimodulazione del *target* dei metri quadri da realizzare e, conseguentemente, del numero di scuole nuove, alla Commissione europea. Per completare il conseguimento della *milestone*, alla luce di tutte le aggiudicazioni già effettuate dagli enti locali beneficiari, il Ministero è in attesa della conclusione dell'iter di approvazione di tale modifica.

²⁵⁰ Il Ministero riferisce che si è registrata una percentuale di aggiudicazione dei lavori per la messa in sicurezza degli edifici pubblici adibiti ad uso scolastico molto elevata e tale da garantire il raggiungimento del *target* finale. Tuttavia, trattandosi di una *milestone* nazionale e per poter garantire la realizzazione di un numero più elevato di interventi, il Ministero dell'istruzione e del merito, con nota prot. n. 103403 del 3 agosto 2023, ha comunque chiesto al Ministero dell'economia e delle finanze il differimento della scadenza per i soli enti locali che non hanno aggiudicato, al fine di consentire anche a questi di poter concludere le procedure di aggiudicazione per ricomprendere un numero più elevato di interventi ammissibili per il raggiungimento del *target* finale. L'Unità di Missione NGEU del MEF con nota prot. 108201 del 29 agosto 2023 ha preso atto di detto differimento.

aggiudicazione dei lavori per le mense scolastiche entro il termine della *milestone* nazionale pari a circa il 90 per cento²⁵¹.

Inoltre, dovrà essere raggiunta per lo stesso investimento la *milestone* M4C1-00-ITA-8, slittata dal T3/2023 al T4/2023, per il conseguimento della quale va assicurata l'apertura dei cantieri e l'inizio dei lavori.

Rispetto al grado di difficoltà che si potrebbe incontrare nel raggiungimento degli *step* previsti nel secondo semestre 2023, va considerato che il conseguimento degli obiettivi si concentra nelle misure riferite all'edilizia scolastica, che coinvolgono come soggetti attuatori gli enti territoriali e le imprese. Dall'analisi si evince che potrebbero sorgere importanti criticità capaci di pregiudicare l'attuazione degli interventi, tenuto conto che il settore delle costruzioni è particolarmente esposto agli effetti della crisi energetica, ai rincari e carenza delle materie prime e dei materiali, nonché alle dinamiche del mercato del lavoro, in particolare all'accentuarsi del fenomeno di *mismatch* tra domanda e offerta di competenze, assieme alla scarsa mobilità geografica dei lavoratori in Italia. L'attività di monitoraggio è un'altra azione che potrebbe incontrare criticità determinate dalla difficoltà di rilevazione e aggiornamento dei dati di attuazione e di spesa da parte delle Amministrazioni, rispetto alla realizzazione degli interventi e alle spese sostenute dai soggetti attuatori soprattutto per i numerosi progetti territorializzati, anche quelli che coinvolgono le Istituzioni scolastiche.

MINISTERO DELL'INTERNO

Nell'ambito del PNRR il Ministero dell'interno risulta titolare di 5 misure, tutte costituite da investimenti; le risorse finanziarie complessive PNRR affidate al Dicastero sono pari a circa 12,49 miliardi²⁵².

Sotto il profilo organizzativo, il Ministero si è avvalso della facoltà, concessa dall'art. 1, c. 1, d.l. n. 13/2023, di procedere alla riorganizzazione delle strutture/unità dedicate al PNRR previste dall'art. 8, d.l. n. 77/2021.

Al riguardo, nell'ambito della funzione di coordinamento, sono state definite le procedure di gestione e controllo degli interventi di pertinenza attraverso l'adozione del documento SiGeCo (d.d. n. 27 del 21 ottobre 2022). Inoltre, nel corso del 2023, il Dipartimento per gli Affari interni e territoriali ha emanato specifiche linee guida in materia di adempimenti di monitoraggio, rendicontazione e controllo, nonché per lo svolgimento delle attività di verifica formale sui dati relativi agli interventi di titolarità del Ministero dell'interno²⁵³.

Sotto il profilo del cronoprogramma delle misure di competenza, gli obiettivi europei che il Ministero è chiamato a conseguire nell'arco temporale del Piano sono complessivamente 12, di cui 4 *milestone* e 8 *target*. Le *milestone* consistono prevalentemente nell'adozione di atti normativi o regolamentari, mentre i *target* sono costituiti da risultati quantitativi (intermedi e finali).

²⁵¹ Il Ministero dell'istruzione e del merito, con nota prot. n. 103403 del 3 agosto 2023, ha comunque chiesto al Ministero dell'economia e delle finanze il differimento della scadenza al fine di consentire agli enti locali che ancora non avevano aggiudicato di poter concludere le procedure di aggiudicazione per ricomprendere un numero più elevato di interventi ammissibili per il raggiungimento del *target* finale. L'Unità di Missione NGEU del MEF con nota prot. 108201 del 29 agosto 2023 ha preso atto di detto differimento.

²⁵² In sede di istruttoria l'Amministrazione ha dichiarato che la proposta di modifica del Piano – al vaglio della Commissione europea – prevede un defianziamento complessivo delle risorse per 11,8 miliardi.

²⁵³ In particolare, si fa riferimento alla Circolare DAIT n.56 del 21 aprile 2023 relativa alle attività di monitoraggio e rendicontazione e alla Circolare MEF-RGS/Ministero dell'interno (DAIT) del 14 marzo 2023 recante le linee guida e alle modalità di funzionamento della contabilità di tesoreria PNRR.

Obiettivi del primo semestre 2023

Nel primo semestre 2023, al Ministero non competevano obiettivi europei; rimane quindi fermo a 3 il saldo complessivo di quelli raggiunti (3 *milestone*), ovvero il 25 per cento del percorso complessivo.

Nello stesso periodo non erano, altresì, previsti obiettivi nazionali.

Obiettivi del secondo semestre 2023

Entro la fine del 2023 il Ministero dell'interno dovrà conseguire 5 obiettivi che riguardano solo investimenti. Nel complesso si tratta di 2 obiettivi europei e di 3 obiettivi intermedi a rilevanza nazionale.

Il primo obiettivo europeo (*target* M2C4-14)²⁵⁴ riguarda la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei comuni, prevedendo il completamento di almeno 7.500 interventi per lavori pubblici di piccola portata²⁵⁵; esso risulta attualmente in corso. Sempre nell'ambito della rivoluzione verde e della transizione ecologica, si inserisce il secondo obiettivo europeo in scadenza nel semestre in discorso (*target* M2C4-16)²⁵⁶. Il traguardo richiede il completamento di almeno 1.000 interventi per lavori di media portata²⁵⁷; anche quest'ultimo *target* risulta a sistema come in corso.

Con riferimento a tali obiettivi, relativi a progetti in essere (c.d. non nativi PNRR), riferiti alle opere di piccola e media portata, l'Amministrazione ha segnalato alla Presidenza del Consiglio diverse criticità circa il raggiungimento degli obiettivi legati alla misura. Trattasi, nello specifico, di interventi nella maggior parte dei casi già avviati e, in alcuni, conclusi dagli Enti locali prima dell'entrata in vigore del PNRR, che potrebbero non garantire il rispetto dei principi trasversali e degli obblighi specifici previsti dal Piano stesso²⁵⁸.

Per tali motivazioni, nell'ambito della proposta di modifica del Piano è stato chiesto il definanziamento complessivo dell'intervento M2C4I2.2 di 6 miliardi con il conseguente trasferimento delle opere su fondi nazionali.

A quanto riportato nel precedente paragrafo, vanno aggiunti i 3 obiettivi intermedi di rilevanza nazionale previsti in scadenza nel semestre oggetto di analisi.

In particolare, la prima *milestone* (M5C2-00-ITA-24)²⁵⁹ afferisce agli investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale e consiste nell'aggiudicazione di opere pubbliche da parte di 300 comuni²⁶⁰. Secondo quanto riportato in sede di istruttoria, anche per tali investimenti potrebbe prospettarsi il rischio di

²⁵⁴ In relazione all'investimento M2C4I2.2.

²⁵⁵ Nello specifico, almeno il 30 per cento degli investimenti per lavori pubblici di piccola entità, completati nei comuni, è destinato all'efficienza energetica dell'illuminazione pubblica, degli edifici pubblici e/o all'installazione di sistemi per la produzione di energia da fonti rinnovabili.

²⁵⁶ Parimenti associato all'investimento M2C4I2.2.

²⁵⁷ Di questi, almeno il 40 per cento degli investimenti per lavori pubblici di media entità realizzati nei comuni è rivolto alla messa in sicurezza del territorio contro i rischi idrogeologici.

²⁵⁸ In tema di assolvimento del principio DNSH, di rispetto dei principi trasversali (parità di genere, protezione e valorizzazione dei giovani, superamento dei divari territoriali), delle condizionalità del PNRR (contributo del progetto al conseguimento del *target* associato alla misura e contributo alla valorizzazione dell'indicatore comune) nonché il rispetto degli ulteriori requisiti PNRR connessi alla misura a cui l'investimento risulta associato (contributo al principio del tagging del clima o del tagging digitale).

²⁵⁹ In relazione all'investimento M5C2I2.1.

²⁶⁰ Al fine di monitorare gli interventi finanziati verrà utilizzato, come meccanismo di verifica, il "Monitoraggio delle opere pubbliche" della "Banca dati delle Amministrazioni pubbliche" (BDAP).

inammissibilità ai requisiti del PNRR, con riguardo al principio del DNSH, trattandosi di progetti in essere.

La seconda *milestone* (M5C2-00-ITA-30)²⁶¹ è riconducibile ai progetti generali dei Piani urbani integrati²⁶², disponendo procedure di affidamento di lavori pubblici a 14 Città Metropolitane con l'obiettivo di rigenerare, rivitalizzare e valorizzare grandi aree urbane degradate. In merito a quest'ultimo investimento, si segnala che Invitalia – Agenzia nazionale per lo sviluppo d'impresa – ha curato, su delega dei soggetti attuatori, le procedure di gara per giungere all'aggiudicazione di Accordi quadro sia per attività di sola progettazione, sia per l'esecuzione di lavori, nonché per l'appalto integrato²⁶³.

Secondo le valutazioni interne al Ministero, per le suindicate *milestone* è atteso un grado di complessità medio. Va rilevato, inoltre, che nella “Proposta di Revisione del PNRR e capitolo REpower EU”, l'Esecutivo ha proposto una rimodulazione del Piano; in particolare, per tali investimenti (M5C2I2.2.C e M5C2I2.1) è stata richiesta l'eliminazione dal PNRR per destinare le somme al RepowerEU.

La terza *milestone* (M5C2-00-ITA-33)²⁶⁴, infine, si riferisce al Fondo dei fondi della BEI, dedicato anch'esso ai Piani urbani integrati - e prevede la firma del relativo accordo operativo con l'intermediario finanziario²⁶⁵; tale obiettivo previsto in scadenza nel dicembre 2023, risulta in corso.

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA SICUREZZA ENERGETICA

Nell'ambito del PNRR il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica risulta titolare di 40 misure, di cui 28 investimenti e 12 riforme, cui si associano risorse per circa 34,68 miliardi, pari a circa il 18 per cento del Piano. Le somme programmate potrebbero ridursi (a 31,6 miliardi) a seguito della proposta di definanziamento integrale o parziale di alcune linee progettuali, secondo quanto esposto nella proposta di revisione formulata dal Governo, per confluire nel nuovo capitolo del PNRR dedicato all'iniziativa REPowerEU.

Sotto il profilo organizzativo, il Ministero al momento non si è avvalso della facoltà, concessa dall'art. 1, c. 1, d.l. n. 13/2023, di procedere alla riorganizzazione delle strutture/unità dedicate al PNRR previste dall'art. 8, d.l. n. 77/2021.

Nell'ambito della funzione di coordinamento, sono state definite le procedure di gestione e controllo degli interventi di pertinenza attraverso l'adozione del documento SiGeCo in data 15 giugno 2022 con Decreto n. 9 e relativi allegati, aggiornato con Decreto n. 16 del 23 gennaio 2023 del Capo dipartimento dell'Unità di Missione per il PNRR. Inoltre, l'Unità di missione dedicata al PNRR ha emanato specifiche linee guida in materia di attuazione, monitoraggio, nonché in ambito di controllo, rendicontazione e antifrode²⁶⁶.

²⁶¹ Che fa riferimento all'investimento M5C2I2.2.c.

²⁶² Per quanto riguarda l'investimento M5C2I2.2.a, di competenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (MLPS), si segnala che dati i profili attinenti a funzioni di sicurezza e ordine pubblico sarà valutata l'opportunità di attivare sinergie con il Ministero della difesa e al Ministero dell'interno, attraverso un apposito protocollo d'intesa che individui, tra l'altro, un unico soggetto attuatore nazionale.

²⁶³ Al riguardo si precisa che, 13 su 14 Città Metropolitane hanno fatto ricorso alla Centrale di Committenza di Invitalia S.p.A., che ha aggiudicato quattro procedure di gara aperte con appositi Accordi quadro multilaterali.

²⁶⁴ Associato all'investimento M5C2I2.2.b.

²⁶⁵ Sul punto occorre segnalare il rischio di possibili ritardi nella firma degli accordi operativi.

²⁶⁶ Si fa riferimento a: “Linee guida per i soggetti attuatori” e “Linee guida per i soggetti attuatori delegati” aggiornate ad agosto 2023; “Manuale sui controlli per gli interventi PNRR di competenza del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica” aggiornato a novembre 2022; “Manuale della strategia antifrode del Ministero dell'ambiente e

Sotto il profilo del cronoprogramma delle misure di competenza, gli obiettivi europei che il Ministero è chiamato a conseguire nell'arco temporale del PNRR sono complessivamente 89, di cui 39 *milestone* e 50 *target*. I *milestone* consistono prevalentemente nell'adozione di atti e piani operativi e nell'emanazione di normativa settoriale, i *target* sono costituiti da risultati quantitativi (intermedi e finali). Nel primo semestre 2023, al Ministero competeva il raggiungimento di 6 obiettivi europei di cui 5 *milestone* e un *target*. A sistema ReGis tutti gli obiettivi europei risultano completati²⁶⁷. Il saldo complessivo degli obiettivi europei raggiunti sale a 33 (30 *milestone* e 3 *target*), circa il 36 per cento del percorso complessivo. Nel medesimo primo semestre 2023 erano 4 gli obiettivi intermedi di rilevanza nazionale di competenza del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (2 *milestone* e 2 *target*) di cui solo uno risulta conseguito.

Obiettivi del primo semestre 2023

Nel periodo oggetto di esame tutti gli obiettivi assegnati al MASE, tranne uno europeo, sono riferiti a misure d'investimento. Quelli concordati a livello europeo sono pari a 6, 5 *milestone* e un *target*. In particolare, la *milestone* (M2C2-20), unica riferita ad una riforma (M2C2R3.1), prevede l'entrata in vigore delle misure legislative necessarie a promuovere l'idrogeno come fonte di energia rinnovabile e risulta conseguita. Per il conseguimento dell'obiettivo, sono entrate in vigore le tre misure legislative necessarie²⁶⁸.

Due obiettivi riguardano investimenti collegati alla riforma sopra indicata. La *milestone* (M2C2-48), correlata alla misura (M2C2I3.1), è stata conseguita con l'aggiudicazione di tutti gli appalti pubblici per progetti di produzione di idrogeno in aree industriali dismesse (*hydrogen valleys*). Scopo della misura è ri-adiibire le aree industriali dismesse a unità sperimentali per la produzione di idrogeno in impianti FER locali, ubicati nello stesso complesso industriale o in aree limitrofe. L'attuazione dell'investimento prevede il coinvolgimento delle Regioni e delle Province autonome, con ognuna delle quali il MASE ha siglato accordo di cooperazione istituzionale per la realizzazione della misura. In attuazione della *milestone* di cui trattasi sono stati emanati, da parte delle Regioni e delle Province autonome, i rispettivi provvedimenti di approvazione delle graduatorie con individuazione dei progetti ammissibili al finanziamento. Sono in corso di adozione, da parte delle Regioni e delle Province autonome, i provvedimenti di concessione delle agevolazioni. La *milestone* (M2C2-50), correlata alla misura (M2C2I3.2), è stata conseguita con la sottoscrizione dell'Accordo per promuovere la transizione dal metano all'idrogeno verde in settori *hard-to-abate* con i titolari dei progetti selezionati. E' stato emanato il decreto ministeriale n. 463 del 21 ottobre 2022, che disciplina le modalità e i criteri generali per la concessione delle agevolazioni previste e definisce la ripartizione delle risorse finanziarie, pari a 2 miliardi, destinate ad abbattere le emissioni di carbonio nei settori *hard-to-abate*. Un miliardo

della sicurezza energetica per l'attuazione degli interventi del PNRR Italia di competenza" in data 18 novembre 2022; "Regolamento per il funzionamento del Gruppo per l'autovalutazione del rischio frode", adottato nella prima riunione del Gruppo di autovalutazione del rischio frode del 12 dicembre 2022, registrato con decreto direttoriale della Direzione Generale Gestione Finanziaria, Monitoraggio, Rendicontazione e Controllo n. 1 del 17 marzo 2023; Circolare del Capo Dipartimento dell'Unità di Missione per il PNRR "PNRR-Politica antifrode, conflitto di interessi e doppio finanziamento-Indicazioni nelle attività di selezione dei progetti" n. 62711 del 19 maggio 2022.

²⁶⁷ Tre obiettivi sono stati oggetto di proposta di modifica assentita dalla Commissione europea il 28.7.2023 e approvata con Decisione del Consiglio dell'Unione europea del 12 settembre 2023 (M2C2-27; M2C2-50; M2C3-2)

²⁶⁸ Sono state emanate le disposizioni di sicurezza relative alla produzione, al trasporto e allo stoccaggio di idrogeno (decreto ministeriale 13 del 16 giugno 2022), le procedure semplificate per costruire piccole strutture per la produzione di idrogeno verde (decreto legislativo n. 199/2021) e le misure riguardanti le condizioni di costruzione delle stazioni di rifornimento a base di idrogeno (decreto-legge n. 13/2023, convertito con modificazioni dalla legge n. 41/2023).

è destinato a progetti per introdurre l'idrogeno verde e rinnovabile in questi settori, stabilendo precisi criteri per l'accesso alle risorse. Un altro miliardo andrà invece a progetti per la produzione di ferro preridotto mediante processo *'direct reduced iron'* (DRI) alimentati in parte da idrogeno verde e/o rinnovabile, così da avviare la decarbonizzazione del settore siderurgico. Con decreto direttoriale n. 254 del 15 marzo 2023, modificato dal decreto direttoriale n. 386 dell'8 maggio 2023, è stato dato avvio alla procedura pubblica finalizzata alla selezione e al successivo finanziamento dei Piani di decarbonizzazione industriale con la quale sono stati individuati i progetti selezionati. La misura è stata oggetto di proposta di modifica assentita dalla Commissione europea il 28 luglio 2023²⁶⁹ e approvata con Decisione del Consiglio dell'Unione europea del 12 settembre 2023; la revisione ha carattere formale, investendo la sola descrizione della misura, per allineare il testo al principio DNSH²⁷⁰.

Il quarto obiettivo (*milestone* M2C2-27), riguardante lo sviluppo di infrastrutture di ricarica elettrica a sostegno di un trasporto locale più sostenibile, è stato conseguito con l'adeguamento dello stesso agli esiti della procedura ad evidenza pubblica. La *milestone*, inizialmente, prevedeva l'aggiudicazione di tutti gli appalti pubblici per l'installazione di infrastrutture di ricarica elettrica per 2.500 stazioni di ricarica rapida per veicoli elettrici lungo le autostrade e almeno 4.000 nelle aree urbane. Con decreto n. 416 del 30 giugno 2023 della Direzione generale incentivi energia del Ministero è stata approvata la graduatoria definitiva per gli oltre 4.000 progetti risultati idonei e ammessi al beneficio per la realizzazione di infrastrutture di ricarica elettrica nei centri urbani. Nella medesima data, la stessa Direzione generale, con decreto n. 417, ha dichiarato non ammissibili al beneficio per la realizzazione di infrastrutture di ricarica elettrica sulle superstrade tutte le istanze pervenute. Accertata la non corrispondenza tra offerta e domanda, in quanto è risultata pienamente soddisfatta la sola procedura di gara e di aggiudicazione per le stazioni di ricarica nelle aree urbane (per le autostrade la procedura di gara non ha visto garantito per ciascuno degli ambiti e per ciascuno dei lotti, la realizzazione del numero minimo di infrastrutture di ricarica richieste), la misura è stata oggetto di proposta di modifica assentita dalla Commissione europea il 28 luglio 2023²⁷¹ e approvata con Decisione del Consiglio dell'Unione europea del 12 settembre 2023, con riferimento all'allineamento dell'obiettivo intermedio agli esiti delle procedure di selezione²⁷², impegnando il Governo a pubblicare nuovi bandi per consentire il raggiungimento dell'obiettivo finale. È di fatto confermata l'ambizione della misura (sia per i centri urbani che per le autostrade) promuovendo una diversa composizione dei *target* tra centri urbani e strade extraurbane. La misura di riferimento (M2C2I4.3) è interessata dalla proposta di modifica nell'ambito della revisione del Piano presentata dal Governo il 27 luglio 2023²⁷³.

²⁶⁹ Cfr. Commissione Europea COM(2023) 477 *final*, *Proposal for a Council implementing decision amending Implementing Decision (EU) (ST 10160/21 INIT; ST 10160/21 ADD 1 REV 2) of 13 July 2021 on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Italy*.

²⁷⁰ È stato precisato che nessun gas naturale deve essere utilizzato per la produzione di idrogeno da utilizzare nella riduzione diretta del ferro.

²⁷¹ Cfr. Commissione Europea COM(2023) 477 *final*, *Proposal for a Council implementing decision amending Implementing Decision (EU) (ST 10160/21 INIT; ST 10160/21 ADD 1 REV 2) of 13 July 2021 on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Italy*.

²⁷² L'obiettivo T2 2023 è stato rimodulato come segue: "Notifica dell'aggiudicazione di tutti gli appalti pubblici per la costruzione di almeno 4.700 stazioni di ricarica in zone urbane (tutti i comuni). Il progetto può includere anche stazioni di ricarica pilota con stoccaggio di energia".

²⁷³ Nello specifico, confermando l'ambizione della misura è stata proposta una diversa composizione dei *target* tra centri urbani e strade extraurbane, chiedendo il riallineamento dei successivi obiettivi e delle correlate tempistiche di conseguimento. Inoltre, è stata chiesta la correzione formale per un riallineamento testuale tra la descrizione

Il quinto obiettivo è riferito all'investimento per il rafforzamento dell'Ecobonus e del Sismabonus per l'efficienza energetica e la sicurezza degli edifici ed è rappresentato dal *target* (M2C3-2) "Ristrutturazione edilizia Superbonus e Sismabonus" che prevedeva per il primo semestre 2023 il completamento della ristrutturazione di edifici per almeno 12.000.000 di metri quadrati e il miglioramento di almeno due classi energetiche rispetto alla situazione ex ante, nonché la ristrutturazione di almeno 1.400.000 metri quadri per scopi antisismici. A seguito del mutato contesto geopolitico e delle conseguenze sui costi energetici, la misura è stata oggetto di proposta di modifica assentita dalla Commissione europea il 28 luglio 2023²⁷⁴ e approvata con Decisione del Consiglio dell'Unione europea del 12 settembre 2023. La proposta è riferita alla descrizione della misura, eliminando la componente relativa al Sismabonus, integralmente sostituita dalla componente relativa all'Ecobonus incrementata, mirando a rafforzare e rendere maggiormente coerente la misura con gli obiettivi di risparmio di energia primaria²⁷⁵. Il Superbonus (110%) è attivo dal 1° luglio 2020 e pienamente in vigore fino al 31 dicembre 2022²⁷⁶, mentre è disposta una riduzione delle aliquote di detrazione a partire dal 2023. Si rileva che a causa di problemi di ammissibilità e di una diffusione superiore al previsto che ha comportato un aumento eccessivo della spesa pubblica, a decorrere dal febbraio 2023 è mutata la forma del sostegno alle imprese rimanendo ammissibile solo l'erogazione tramite detrazione fiscale e non più, in alternativa, l'erogazione tramite la cessione del credito o sconti in fattura. Ai fini della verifica del raggiungimento del *target* (M2C3-2), sono stati presi a riferimento solo gli interventi di ristrutturazione energetica conclusi entro febbraio 2023. Sono quindi stati selezionati oltre 55 mila interventi con i quali si supera il *target* previsto (T2 2023) rimodulato, assicurando una superficie ristrutturata di oltre 18 milioni di metri quadri. Il *target* (M2C3-2) risulta, quindi, soddisfatto. La misura di riferimento (M2C3I2.1), inoltre, è interessata dalla proposta di modifica nell'ambito della revisione del Piano presentata dal Governo il 27 luglio 2023²⁷⁷.

Il sesto obiettivo europeo, la *milestone* (M2C4-21), prevede la revisione del quadro giuridico per gli interventi di rinaturazione dell'area del Po con l'entrata in vigore della pertinente legislazione finalizzata al recupero del corridoio ecologico rappresentato dall'alveo del fiume, compresi interventi di rimboschimento naturale e interventi per il recupero e la riattivazione di lanche e rami abbandonati. La *milestone* risulta completata tramite l'adozione di un complesso di

dell'Investimento, la descrizione dei *milestone* e dei *target* e la denominazione della misura nella parte descrittiva, sostituendo "stazioni di ricarica rapida" con "punti di ricarica pubblica veloce".

²⁷⁴ Cfr. Commissione Europea COM(2023) 477 final, *Proposal for a Council implementing decision amending Implementing Decision (EU) (ST 10160/21 INIT; ST 10160/21 ADD 1 REV 2) of 13 July 2021 on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Italy*.

²⁷⁵ L'obiettivo T2 2023 è stato rimodulato come segue: "Completamento della ristrutturazione di edifici per, almeno 17.000.000 metri quadri che si traduce in risparmi di energia primaria di almeno il 40 per cento e il miglioramento di almeno due classi energetiche nell'attestato di prestazione energetica".

²⁷⁶ Il meccanismo del Superbonus attivo dal 1° luglio 2020, prevedeva di restare in vigore fino al 30 giugno 2022 (per l'edilizia residenziale pubblica fino al 31 dicembre 2022). L'accesso all'agevolazione poteva essere richiesto per un ulteriore periodo di sei mesi, nel caso di lavori su condomini o edilizia residenziale pubblica, se almeno il 60 per cento dei lavori fosse stato eseguito prima delle date sopra indicate. Per dare più tempo a interventi più complessi è stata prevista la proroga dell'applicazione della misura per i condomini fino al 31 dicembre 2022 e per l'edilizia residenziale pubblica fino al 30 giugno 2023, indipendentemente dal completamento di almeno il 60 per cento dei lavori.

²⁷⁷ Riguardo l'obiettivo previsto per il secondo semestre 2025 (T4 2025) la proposta prevede di modificare la descrizione della misura ed il *target* eliminando ogni riferimento agli interventi di Sismabonus includendo il relativo sub-criterio nell'ambito del *target* ecobonus. Tale modifica consentirebbe un maggiore contributo della misura alla transizione verde. La proposta consente, inoltre, di rendicontare l'installazione di caldaie a condensazione a gas in sostituzione delle caldaie a minore efficienza.

interventi regolatori²⁷⁸. La misura di riferimento (M2C4I3.3) è, inoltre, interessata dalla proposta di modifica nell'ambito della revisione del Piano presentata dal Governo il 27 luglio 2023²⁷⁹.

Per quanto concerne gli ulteriori quattro obiettivi intermedi nazionali, il primo (M2C4-00-ITA-2) riguarda l'approvazione del progetto preliminare della misura M2C4I1.1 che prevede la realizzazione di un sistema avanzato ed integrato di monitoraggio e previsione per l'individuazione dei rischi idrogeologici. La *milestone* è stata conseguita con l'emissione del decreto dipartimentale n. 189 del 10 maggio 2023 di approvazione del Progetto preliminare del Sistema di monitoraggio. La realizzazione della progettazione preliminare costituisce la base per la definizione della successiva procedura pubblica per la progettazione esecutiva e la realizzazione del sistema.

Due obiettivi a seguire sono correlati alla stessa misura di Ripristino e tutela dei fondali e degli habitat marini (M2C4I3.5). Sia il *target* (M2C4-00-ITA-21) -Percentuale di mappatura almeno del 20 per cento degli habitat marini e costieri- che la *milestone* (M2C4-00-ITA-22) -Appalti pubblici per navi da ricerca e boe operative- risultano ancora in corso, influenzando l'iter dell'intera misura. Dalle rilevazioni di monitoraggio la misura, infatti, risulta con evidenti elementi di debolezza²⁸⁰ ed è, inoltre, interessata dalla proposta di modifica nell'ambito della revisione del Piano presentata dal Governo il 27 luglio 2023²⁸¹. I due obiettivi risultano attualmente in corso e, in sede istruttoria, l'Amministrazione ha precisato che entrambi dovranno essere modificati all'esito del processo di riprogrammazione del PNRR per renderli allineati al nuovo testo della CID.

Infine, l'ultimo obiettivo nazionale nel semestre di riferimento, (M3C2-00-ITA-2) - Percentuale di avanzamento dei lavori - porti verdi- è correlato alla misura "Interventi per la sostenibilità ambientale dei porti" (M3C2I1.1). Anche detto obiettivo risulta ancora in corso,

²⁷⁸ Con decreto n. 96 del 2 agosto 2022 il Segretario Generale dell'Autorità di Bacino Distrettuale del fiume Po ha approvato il Programma d'Azione per la rinaturazione dell'area del Po; con decreto-legge n. 13/2023 (conv. nella legge 21 aprile 2023, n. 41), all'articolo 42, viene disposto che le azioni progettuali della Missione compresi nel Programma d'Azione sono classificate come interventi di pubblica utilità, indifferibili e urgenti, rilevandone l'importanza, mirando a garantirne la realizzazione in tempi celeri; con decreto-legge n. 39/2023 (convertito nella legge 13 luglio 2023, n. 68), all'articolo 4, comma 5-*sexies*, è stato previsto che, al fine di promuovere una migliore omogeneità e trasparenza nella realizzazione degli interventi che ricadono nell'area idrografica di competenza dell'Agenzia interregionale per il fiume Po (AIPo), è data facoltà di uso del prezzario. Gli atti citati si innestano, inoltre, all'interno di un quadro regolatorio ben strutturato, di cui si richiamano, in particolare, i principali passaggi: il 16 novembre 2021 è stato sottoscritto un Accordo di programma tra il MASE, l'Autorità di bacino distrettuale del fiume Po, l'AIPo e le Regioni rivierasche Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto per la definizione della governance e l'attivazione delle collaborazioni necessarie per l'attuazione della misura; è stata istituita una Cabina di Regia coordinata dal MASE attraverso la DG PNM ed è stato sottoscritto un Protocollo di Intesa tra l'Autorità di bacino distrettuale del fiume Po, l'AIPo e le Regioni interessate, che disciplina i rapporti tra le parti a livello territoriale ed il relativo contributo ai fini dell'attuazione della misura; è stato costituito un Tavolo di Lavoro per coordinare la redazione del Programma d'azione e la successiva progettazione, attuazione e gestione degli interventi, oltre che il Comitato scientifico a supporto di tali attività.

²⁷⁹ Nello specifico, è stato chiesto il cambiamento della descrizione dell'intervento nella CID e lo spostamento della tempistica di conseguimento dei *target*.

²⁸⁰ I profili di debolezza evidenziati nella terza relazione sullo stato di attuazione del PNRR, sono tre: difficoltà normative, amministrative, gestionali; squilibrio offerta/domanda, investimenti non attrattivi, impreparazione del tessuto produttivo; ridefinizione CID e OA. Si rileva, inoltre, che su ReGis anche il *target* M2C4-00-ITA-20 (Percentuale di mappatura almeno 15 per cento degli habitat marini e costieri) con scadenza al 31 dicembre 2022 risulta ancora non completato.

²⁸¹ Nello specifico è stata chiesta la modifica della descrizione dell'investimento nel testo della CID al fine di dare un'interpretazione coerente e omogenea.

riverberandosi sull'attuazione della misura²⁸². In effetti la misura risulta con elementi di debolezza²⁸³ ed è interessata dalla proposta di modifica nell'ambito della revisione del Piano presentata dal Governo il 27 luglio 2023²⁸⁴. Per tale obiettivo l'Amministrazione comunica che la criticità è di livello basso.

Obiettivi del secondo semestre 2023

Nel secondo semestre 2023, il MASE dovrà conseguire 9 obiettivi europei, di cui 3 *milestone* e 6 *target*. Gli obiettivi sono tutti correlati agli investimenti tranne un *target* che afferisce ad una riforma. Ad essi vanno ad aggiungersi 6 obiettivi intermedi di rilevanza nazionale (3 *milestone* e 3 *target*), tutti riferiti ad investimenti.

Il primo gruppo di obiettivi europei riguarda l'economia circolare. Strettamente correlati tra loro sono gli obiettivi connessi con la riforma (M2C1R1.2) e con l'investimento (M2C1I1.1) riguardanti la gestione dei rifiuti. I seguenti *target*, infatti, sono condivisi tra riforma e investimento: M2C1-15 - Riduzione da 33 a 7, ossia una riduzione almeno dell'80 per cento, delle discariche irregolari oggetto della procedura d'infrazione 2003/2077, M2C1-15*bis* - Riduzione da 34 a 14, ossia una riduzione almeno del 60 per cento, delle discariche irregolari oggetto della procedura d'infrazione 2011/2215, M2C1-15-*ter* - Riduzione a non più di 20 punti percentuali della differenza nel tasso di raccolta differenziata tra la media nazionale e la regione con la peggiore *performance*. L'obiettivo M2C1-15 risulta in corso²⁸⁵. Gli obiettivi europei M2C1-15 *bis* e M2C1-15*ter* risultano conseguiti²⁸⁶. Ai *target* europei sopra descritti si aggiunge la *milestone* M2C1-15*quater* - Entrata in vigore dell'obbligo di raccolta differenziata dei rifiuti organici conformemente al piano d'azione dell'UE per l'economia circolare - correlata alla sola misura M2C1I1.1, che risulta, anch'essa, conseguita²⁸⁷. La misura d'investimento in discorso nel suo complesso presenta elementi di debolezza di natura esterna legati a eventi e circostanze oggettive e a difficoltà normative, amministrative e gestionali²⁸⁸. Inoltre, è interessata dalla proposta di modifica nell'ambito della revisione del Piano presentata dal Governo il 27 luglio 2023²⁸⁹.

²⁸² Sul punto, in sede istruttoria, l'Amministrazione ha precisato che il livello di criticità nell'attuazione risulta basso in quanto le gare sono in fase di avvio. Inoltre, il *target* di cui trattasi, ad esito del processo di riprogrammazione del PNRR, sarà rivisto per allinearlo al nuovo testo della CID.

²⁸³ I profili di debolezza evidenziati nella terza relazione sullo stato di attuazione del PNRR, sono due: difficoltà normative, amministrative, gestionali; ridefinizione CID e OA

²⁸⁴ Nello specifico, è stata chiesta la modifica e della descrizione e del *target* della misura nella CID oltre che lo spostamento della tempistica per il raggiungimento del *target* finale.

²⁸⁵ Sul punto, in sede istruttoria, l'Amministrazione ha precisato che la struttura commissariale attivata per la risoluzione della procedura di infrazione 2077/2003 ha comunicato che rimangono da espungere 18 discariche, per 10 delle quali è stata già fatta richiesta di espunzione alla Commissione UE. Per ulteriori 4 discariche verrà presentata richiesta di espunzione a dicembre 2023. Questo consentirebbe di conseguire in anticipo il *target* in questione e anche il *target* M2C1-16 con scadenza al 31 dicembre 2024.

²⁸⁶ Sul punto, in sede istruttoria, l'Amministrazione ha precisato che riguardo l'obiettivo M2C1-15*bis* risultano aperte ancora solo 6 discariche irregolari e riguardo l'obiettivo M2C1-15*ter* la differenza di media risulta pari al 17,1 per cento. Entrambi i risultati soddisfano le condizioni di conseguimento del *target*.

²⁸⁷ Sul punto, in sede istruttoria, l'Amministrazione ha precisato che l'obiettivo è stato conseguito in largo anticipo in quanto l'obbligo indicato nella *milestone* è operativo nell'ordinamento nazionale italiano già dal 31.12.2021 perché previsto dall'art. 182-*ter* del Testo Unico Ambientale (d.lgs. 152/2006), come modificato dal d.lgs. 116/2020, di attuazione della Direttiva UE 2018/851.

²⁸⁸ I profili di debolezza evidenziati nella terza relazione sullo stato di attuazione del PNRR, sono due: difficoltà normative, amministrative, gestionali; squilibrio offerta/domanda, investimenti non attrattivi, impreparazione del tessuto produttivo

²⁸⁹ Nello specifico, è stata chiesta la modifica formale agli *Operational Arrangements* (OA) per la correzione dei meccanismi di verifica.

L'obiettivo M2C2-4 - Produzione addizionale di biometano pari ad almeno 0,6 miliardi di metri cubi - è un *target* correlato alla misura (M2C2I1.4) in tema di promozione dell'economia circolare e risulta in corso. È un *target* che presenta criticità per possibile modifica dei parametri di riferimento. La relativa misura è infatti interessata dalla proposta di modifica nell'ambito della revisione del Piano presentata dal Governo il 27 luglio 2023²⁹⁰, che prevede anche l'eliminazione del *target* (M2C2-4) qui in esame²⁹¹. La misura d'investimento nel suo complesso presenta elementi di debolezza²⁹².

L'obiettivo (M2C2-1) - Aggiudicazione del progetto per lo sviluppo di un'infrastruttura *offshore* - è una *milestone* correlata all'investimento M2C2I1.3 che presenta criticità per possibile modifica dei parametri di riferimento. La misura nel suo complesso presenta elementi di debolezza di natura esterna legati a eventi e circostanze oggettive e a difficoltà normative, amministrative e gestionali. Nel documento del 27 luglio 2023 presentato dal Governo in sede europea per la modifica del Piano è stata richiesta l'eliminazione della misura, con conseguente definanziamento integrale, in quanto l'iter autorizzativo e i conseguenti tempi di attuazione dei progetti non sono compatibili con le condizionalità del PNRR. Con l'eliminazione dell'investimento verranno di fatto meno i correlati *milestone* e *target*.

La *milestone* consistente nella Notifica dell'aggiudicazione di tutti gli appalti pubblici per gli interventi in materia di gestione e riduzione dei rischi idrogeologici (M2C4-10) risulta in corso ed è correlata all'investimento (M2C4I2.1a). Anche questa *milestone* presenta criticità per possibile modifica dei parametri di riferimento. Nel documento del 27 luglio 2023 presentato dal Governo in sede europea per la modifica del Piano è stata richiesta l'eliminazione della misura della linea a), con conseguente definanziamento integrale, pari a 1.287 milioni, in ragione della natura di "progetti in essere" degli interventi da essa contemplati²⁹³, per essere destinato al RepowerEU.

²⁹⁰ Nello specifico, è stata chiesta di modificare la descrizione dell'investimento nell'Annex al CID ricomprendendo tra gli impianti esistenti di produzione di biogas destinatari degli interventi di riconversione anche gli impianti di produzione di biogas a partire dal trattamento della frazione organica dei rifiuti solidi urbani (FORSU). Conseguentemente è stato chiesto: di modificare la descrizione del *target* M2C2-3 eliminando il riferimento alla natura "meccanica" dei trattori alimentati esclusivamente a biometano e sostituendo la locuzione "attrezzi agricoli di precisione" con "strumenti per l'agricoltura di precisione", nonché l'eliminazione del *target* M2C2-4 e per il *target* M2C2-5, modifiche formali alla denominazione e alla descrizione del *target*, con particolare riferimento alla riduzione dell'obiettivo quantitativo della capacità produttiva supplementare.

²⁹¹ Sul punto, in sede istruttoria, l'Amministrazione ha precisato che l'obiettivo ha visto avviata la procedura competitiva per l'accesso agli incentivi per il biometano immesso nella rete del gas naturale tramite due bandi. Le prime procedure hanno messo a disposizione un contingente complessivo di metri cubi superiore a quelli previsti dal *target* ricevendo però scarsa partecipazione del mercato, inducendo il Ministero a richiedere in via prudenziale l'eliminazione del *target* intermedio M2C2-4.

²⁹² La Terza Relazione del Governo sullo stato di attuazione del PNRR indicava l'investimento in esame tra quelli che presentano profili di debolezza. Tre sono i profili individuati: uno legato a motivi oggettivi, dati dall'aumento dei costi e/o scarsità dei materiali; uno relativo a difficoltà normative, amministrative o gestionali e il terzo derivante da errori, rimodulazioni di *target*.

²⁹³ Sul punto, in sede istruttoria, l'Amministrazione ha precisato che l'investimento riguarda esclusivamente "progetti in essere", quindi, solo misure già avviate con altri finanziamenti nazionali, con tempistiche e modalità attuative (gestione finanziaria) differenziate rispetto alle regole PNRR e precedenti all'entrata in vigore del nuovo impianto normativo e pianificatorio introdotto dall'attuazione della Riforma M2C4 2.1 "Semplificazione e accelerazione delle procedure per l'attuazione degli interventi contro il dissesto idrogeologico" e dal Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici. L'eliminazione della misura dal Piano non avrà effetti sull'attuazione dei "progetti in essere" che faranno affidamento sulle risorse finanziarie originarie. Inoltre, viene specificato che sono in corso approfondimenti istruttori finalizzati a destinare le risorse liberate alla ricostruzione dei territori dell'Emilia-Romagna colpiti dai recenti eventi alluvionali.

L'obiettivo consistente nell'aggiudicazione di tutti gli appalti pubblici di fognatura e depurazione (M2C4-36) è un *target* in corso correlato alla misura M2C4I4.4. Il *target* sarà completato con l'aggiudicazione degli appalti per un totale di 600 milioni per interventi nel settore delle reti fognarie e della depurazione. È in corso l'istruttoria tecnica delle proposte progettuali inserite sulla piattaforma dedicata, a seguito della quale, mediante apposito decreto ministeriale, verrà approvato l'elenco degli interventi ammessi a finanziamento a cui seguirà la sottoscrizione di specifici Accordi di programma fra MASE, Regioni e Province Autonome ed EGATO²⁹⁴. La misura, nel suo complesso, presenta elementi di debolezza. Nella Terza Relazione del Governo sullo stato di attuazione del PNRR l'investimento in esame, unitamente a quello descritto in precedenza, risulta tra gli unici due di tutto il Piano che presentano quattro profili di debolezza²⁹⁵. Inoltre, la misura (M2C4I4.4) è interessata dalla proposta di modifica nell'ambito della revisione del Piano presentata dal Governo il 27 luglio 2023²⁹⁶.

L'ultimo obiettivo europeo con scadenza nel secondo semestre 2023 è il *target* finale (M2C4-6) - Semplificazione amministrativa e sviluppo di servizi digitali per i visitatori dei parchi nazionali e delle aree marine protette, della misura M2C4I3.2, la cui attuazione risulta in corso, con un livello di criticità basso. Il *target* finale prevede che, entro la scadenza, almeno il 70 per cento dei parchi nazionali e delle aree marine protette deve aver sviluppato servizi digitali per i visitatori (almeno due tra il collegamento al portale naturitalia.it, il 5G/Wi-Fi o un'applicazione per la mobilità sostenibile). La misura (M2C4I3.2) è interessata dalla proposta di modifica nell'ambito della revisione del Piano presentata dal Governo il 27 luglio 2023: si intende intervenire sulla descrizione del *target* nel testo della CID, e posticipare la scadenza prefissata del *target* finale, qui in esame²⁹⁷.

Per quanto concerne gli ulteriori 6 obiettivi intermedi nazionali, il primo (M2C4-00-ITA-1) denominato "Lancio dei bandi di gara per l'acquisto di forniture per la sorveglianza integrata/monitoraggio" riguarda la misura M2C4I1.1²⁹⁸. La *milestone* risulta in corso, con un livello di criticità medio.

L'obiettivo successivo (M2C1-00-ITA-12) - Avvio di procedure di gara, da parte delle isole non interconnesse, per l'attuazione degli interventi relativi ai progetti integrati su

²⁹⁴ Sul punto, in sede istruttoria, l'Amministrazione ha precisato che si è in attesa della pubblicazione in Gazzetta ufficiale del d.m. n. 262 del 2023 che contiene l'elenco delle proposte progettuali ammesse a finanziamento. La pubblicazione del decreto costituisce la notificazione dell'aggiudicazione dei progetti ai soggetti attuatori per il conseguimento del *target* di riferimento.

²⁹⁵ I profili di debolezza evidenziati nella terza relazione sullo stato di attuazione del PNRR, sono quattro: a) Eventi e circostanze oggettive: aumento costi e/o scarsità materiali; b) Eventi e circostanze oggettive: squilibrio offerta/domanda, investimenti non attrattivi, impreparazione del tessuto produttivo; c) Difficoltà normative, amministrative, gestionali; d) Ridefinizione CID e OA (errori, rimodulazione *target*, indicatori per rendicontazione, ecc.).

²⁹⁶ Nello specifico, è stata chiesta la modifica della descrizione e la riduzione dei *target* nel testo della CID oltre che l'eliminazione del *target* intermedio (T2 2024).

²⁹⁷ Sul punto, in sede istruttoria, l'Amministrazione ha precisato che è in corso lo sviluppo degli applicativi informatici e l'implementazione del portale *Naturitalia.IT*, attività necessarie per il raggiungimento del *target* conclusivo e in considerazione della complessità della misura è stata chiesta la posticipazione della scadenza finale al 30 giugno 2024.

²⁹⁸ Per le osservazioni generali sulla misura si rimanda a quanto indicato nella sezione relativa al I semestre.

energia/acqua/trasporto/rifiuti - è una *milestone* correlata alla misura (M2C1I3.1)²⁹⁹, che prevede la finalizzazione dei contratti per l’attuazione degli interventi e risulta da avviare³⁰⁰.

In ritardo anche la *milestone* (M2C1-00-ITA-2) - Assegnazione di interventi per il miglioramento della gestione dei rifiuti urbani e progetti faro – che è correlata alle misure M2C1I1.1 e M2C1I1.2 relativa all’economia circolare. L’obiettivo risulta in definizione ed entrambe le misure correlate in ritardo.

Riguardo all’obiettivo “Risparmio energetico generato dalla misura Ecobonus step di risparmio aggiuntivo da nuovi interventi” (M2C3-00-ITA-1), correlato alla misura (M2C3I2.1)³⁰¹, che è in definizione.

Anche il *target* (M2C4-00-ITA-23) “Percentuale di mappatura degli habitat marini e costieri”, correlato alla misura (M2C4I3.5)³⁰² risulta in definizione. Per la verifica del conseguimento della mappatura di almeno il 25 per cento della superficie di habitat marini e costieri di interesse conservazionistico, oggetto del *target*, non è stato presentato ancora il report di avanzamento. L’obiettivo risulta in definizione.

Infine, riguardo all’ultimo obiettivo nazionale del semestre – “Numero di Autorità Portuali che completano almeno il 20 per cento dei progetti - porti verdi” (M3C2-00-ITA-3), correlato alla misura (M3C2I1.1)³⁰³, è ancora in via di riscontro l’elaborazione del report per la verifica del raggiungimento dell’obiettivo minimo di 7 Autorità Portuali che abbiano completato almeno il 20 per cento dei progetti approvati. L’obiettivo risulta in definizione.

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI

Nell’ambito del PNRR il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) risulta titolare di 46 misure, di cui 35 investimenti e 11 riforme, a cui si associano risorse per 39,7 miliardi.

Sotto il profilo organizzativo, il Ministero non si è avvalso della facoltà, concessa dall’art. 1, c. 1, d.l. n. 13/2023, di procedere alla riorganizzazione delle strutture/unità dedicate al PNRR previste dall’art. 8, d.l. n. 77/2021.

Al riguardo, nell’ambito della funzione di coordinamento, sono state definite le procedure di gestione e controllo degli interventi di pertinenza attraverso l’adozione del documento SiGeCo (d.d. n. 27 del 21 ottobre 2022). Inoltre, la Struttura tecnica di missione (STM) del Ministero ha emanato specifiche linee guida in materia di attuazione e controllo del piano³⁰⁴.

Sotto il profilo del cronoprogramma delle misure di competenza, gli obiettivi europei che il Ministero è chiamato a conseguire nell’arco temporale del PNRR sono complessivamente 57, di cui 27 *milestone* e 30 *target*. Le *milestone* consistono prevalentemente nell’adozione di atti

²⁹⁹ I profili di debolezza della misura evidenziati nella terza relazione sullo stato di attuazione del PNRR sono due la presenza di due: uno relativo a difficoltà normative, amministrative o gestionali e l’altro collegato alla Ridefinizione CID e OA (errori, rimodulazioni di *target*, etc).

³⁰⁰ Il Ministero in esito alle verifiche effettuate sullo stato di attuazione della misura, ha chiesto ad alcuni comuni isolani interessati ulteriori informazioni su alcune delle progettualità presentate, in quanto, dalla verifica effettuata sulla piattaforma OpenCoesione, sono risultati necessari specifici approfondimenti in merito al potenziale rischio di doppio finanziamento. A seguito di alcuni incontri bilaterali e dell’analisi di ulteriore documentazione, gli approfondimenti hanno avuto esito favorevole (Fonte Allegato 3 “Registro unico dei controlli” nota Mase n. 160099 del 6 ottobre 2023).

³⁰¹ Per le osservazioni generali sulla misura si rimanda a quanto indicato nella sezione relativa al I semestre.

³⁰² Per le osservazioni generali sulla misura si rimanda a quanto indicato nella sezione relativa al I semestre.

³⁰³ Per le osservazioni generali sulla misura si rimanda a quanto indicato nella sezione relativa al I semestre.

³⁰⁴ Si fa riferimento alle “Linee guida operative per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche” relativamente al settore ferroviario, pubblicate in data 26 ottobre 2021. Peraltro, la medesima Struttura, in data 15 marzo 2022, ha rilasciato un documento recante indicazioni specifiche per la compilazione della tabella di analisi preliminare DNSH, con un approfondimento sull’applicazione ai progetti relativi alle “Zone economiche speciali” (ZES).

normativi o regolamentari, mentre i *target* sono costituiti da risultati quantitativi (intermedi e finali). Nel primo semestre 2023, al Ministero competevano 3 obiettivi europei, tutti completati secondo quanto emergente dal sistema ReGiS. Sale così a 20 il saldo complessivo degli obiettivi europei raggiunti (tutte *milestone*), circa il 35 per cento del percorso complessivo. Nel medesimo semestre 2023, inoltre, erano previsti 5 obiettivi intermedi di rilevanza nazionale di competenza del MIT, di cui 4 completati.

Obiettivi del primo semestre 2023

Nel periodo oggetto di esame tutti gli obiettivi assegnati al MIT, 3 *milestone* concordate a livello europeo, si riferivano a misure d'investimento. In particolare, una *milestone* (M2C2-14) è relativa alla sperimentazione dell'idrogeno per il trasporto stradale e prevede l'aggiudicazione di tutti gli appalti pubblici per lo sviluppo di stazioni di rifornimento a base di idrogeno; la stessa risulta a sistema completata³⁰⁵.

Il secondo obiettivo (*milestone* M2C2-16)³⁰⁶ consiste nell'assegnazione delle risorse per la sperimentazione dell'idrogeno per il trasporto ferroviario. Sul punto si segnala che il d.d. di attribuzione delle risorse³⁰⁷ è stato pubblicato sul sito del Ministero e registrato presso i competenti organi di controllo; il traguardo è stato completato.

Il terzo obiettivo (*milestone* M2C2-33)³⁰⁸, nell'ambito del rinnovo flotte bus e treni verdi, riguarda l'aggiudicazione di tutti gli appalti pubblici per il rinnovo del parco ferroviario per il trasporto pubblico regionale con treni a combustibili puliti e servizio universale; anche tale traguardo risulta completato. In particolare, all'esito della procedura di aggiudicazione, il numero complessivo di treni è stato di 96, contenenti 491 unità di materiale rotabile, di cui almeno 96 carrozze locomotrici e 395 carrozze passeggeri.

Nel medesimo semestre, inoltre, il Ministero doveva conseguire 5 obiettivi di rilievo nazionale. Nell'ambito degli investimenti sulla rete ferroviaria – linee ad alta velocità nel Nord che collegano all'Europa – si inserisce la *milestone* (M3C1-00-ITA-32) completata, riguardante la pubblicazione della procedura di gara pubblica per Verona-Brennero.

Parimenti, risultano completate 3 ulteriori *milestone* (M3C1-00-ITA-51 per la tratta Orte-Falconara, M3C1-00-ITA-52 per la tratta Roma-Pescara, M3C1-00-ITA-53)³⁰⁹, per Taranto-Metaponto-Potenza-Battipaglia) riferibili ai collegamenti diagonali. Tali obiettivi ineriscono all'avvio delle procedure di gara per l'assegnazione dei lavori. In relazione all'intervento Roma-Pescara, nella terza Relazione sullo stato di attuazione del PNRR aggiornata al 31 maggio 2023

³⁰⁵ Con i comunicati del 4.08. e del 28.08.23 sono state predisposte due proroghe dei termini di presentazione delle domande al fine di consentire agli operatori economici la partecipazione. Alla data del 13/09/2023, risultano notificate le aggiudicazioni di tutti gli appalti per lo sviluppo di almeno 40 stazioni di rifornimento a base di idrogeno in linea con la direttiva 2014/94/UE sull'infrastruttura per i combustibili alternativi.

³⁰⁶ Va, al riguardo, rilevato che – in coerenza con la struttura degli strumenti agevolativi in discorso – il *target* è stato oggetto di proposta di modifica – assentita dalla Commissione europea il 28 luglio 2023 e approvata con Decisione del Consiglio dell'Unione europea del 12 settembre 2023; l'obiettivo prevede l'assegnazione delle risorse, secondo le procedure e i criteri stabiliti, per la realizzazione di dieci stazioni di rifornimento a base di idrogeno per i treni lungo sei linee ferroviarie.

³⁰⁷ Il decreto dirigenziale n. 144/2023, oltre a ripartire ed assegnare le risorse, ha individuato dieci progetti di stazioni di produzione, stoccaggio e rifornimento dell'idrogeno.

³⁰⁸ Anche in questo caso, si precisa che la proposta di rimodulazione prospetta la modifica della misura in: "Aggiudicazione di tutti gli appalti pubblici per il potenziamento del parco ferroviario regionale per il trasporto pubblico con treni a zero emissioni e servizio universale".

³⁰⁹ In data 28 giugno 2023 è stato pubblicato su *Tenders Electronic Daily* (TED) il bando per la progettazione esecutiva ed esecuzione dei lavori relativi alla linea ferroviaria Potenza - Metaponto: Interventi di velocizzazione nella tratta Grassano - Bernalda.

(Doc. XIII, n. 1) viene segnalato che per la misura si riscontrano due elementi di debolezza legati alle circostanze oggettive (squilibri domanda/offerta o investimenti non attrattivi o impreparazione del tessuto produttivo) e alle difficoltà normative, amministrative o gestionali. Infine, la *milestone* (M3C1-00-ITA-80) associata al potenziamento, l'elettrificazione e l'aumento della resilienza delle ferrovie nel sud Italia, risulta a sistema in ritardo a causa della ridefinizione dell'esteso perimetro della misura, non ancora definitivamente consolidato, che non consente di esprimersi sulla totalità dei bandi pubblicati; il livello di criticità rilevato dall'Amministrazione è medio³¹⁰.

Obiettivi del secondo semestre 2023

Entro la fine del 2023, il Ministero è tenuto a conseguire ulteriori 15 obiettivi che riguardano solo investimenti. Nel complesso si tratta di 8 obiettivi europei, tutti in corso nel periodo di riferimento, e 7 obiettivi intermedi a rilevanza nazionale.

Per ciò che attiene alla sicurezza dell'approvvigionamento e alla gestione sostenibile delle risorse idriche lungo l'intero ciclo, la *milestone* (M2C4-28)³¹¹ riguarda l'aggiudicazione di appalti pubblici per investimenti in infrastrutture idriche primarie e per la sicurezza dell'approvvigionamento idrico³¹²; tale obiettivo, secondo quanto riferito dall'Amministrazione, risulta in corso³¹³ e presenta un livello di criticità basso.

Per quanto riguarda l'ottimizzazione della logistica integrata degli aeroporti, il *target* (M3C2-6) prevede gli interventi per la digitalizzazione della gestione del traffico aereo. A tal proposito, il soggetto attuatore ha comunicato l'impossibilità di raggiungere il *target* per almeno 13 siti aeroportuali³¹⁴; il livello di criticità riportato dall'Amministrazione è quindi alto.

Il secondo *target* (M5C3-12)³¹⁵, nell'ambito degli investimenti infrastrutturali per Zone Economiche Speciali - Soggetto attuatore RFI, ha ad oggetto l'avvio degli stessi da parte di ANAS, in qualità di soggetto attuatore e risulta in corso, con un livello di criticità medio.

Con riferimento al potenziamento, elettrificazione e aumento della resilienza delle ferrovie nel Sud Italia, la *milestone* (M3C1-17) prevede l'aggiudicazione dell'appalto o degli appalti per i medesimi interventi. Per tale obiettivo il Dicastero, in sede istruttoria, ha comunicato le difficoltà relative all'aggiudicazione degli appalti previsti dall'intervento stesso³¹⁶; il livello di criticità segnalato è alto.

³¹⁰ Già in sede della Relazione sullo stato di attuazione del PNRR aggiornata al 31 maggio 2023 (Doc. XIII, n. 1) erano state riscontrate criticità.

³¹¹ L'Amministrazione ha segnalato che su 124 interventi, circa 113 non presentano criticità. Dei restanti, in 2 casi, la criticità è legata alle alluvioni che hanno colpito l'Emilia-Romagna. Tuttavia, considerato il *target* relativo a 25 sistemi idrici complessi, questo verrà conseguito nella misura in cui gli interventi già aggiudicati garantiscano il soddisfacimento dello stesso.

³¹² Una fase di istruttoria propedeutica ha consentito di individuare gli interventi con un livello di completezza tale da poter stipulare, con i soggetti attuatori, i relativi atti d'obbligo, sollecitandoli al contempo a implementare le attività in corso. Alla data dell'istruttoria risultavano stipulati 17 atti d'obbligo dell'allegato 1 e 24 nell'allegato 2 del d.m. n. 517 del 16 dicembre 2021. Per l'allegato 3 è in corso di perfezionamento il relativo atto d'obbligo aggiuntivo, trattandosi di interventi in essere.

³¹³ È stata notificata l'aggiudicazione di appalti pubblici per un totale di 2 milioni per investimenti in infrastrutture idriche primarie e per la sicurezza dell'approvvigionamento idrico.

³¹⁴ Si rappresenta che tale linea di investimento è stato anche oggetto della delibera Corte dei conti 19 luglio 2023, n. 46/2023/G.

³¹⁵ Il Ministero ha segnalato che per un intervento su tre è stata richiesta l'eliminazione in sede di rimodulazione del Piano.

³¹⁶ In tal senso è in corso una ridefinizione del perimetro dell'intervento in sede di proposta di rimodulazione del PNRR.

Per quanto riguarda le ciclovie turistiche, il *target* (M2C2-22)³¹⁷ riguarda la realizzazione di piste ciclabili aggiuntive³¹⁸, mentre la *milestone* (M2C2-24) ha per oggetto l'aggiudicazione di tutti gli appalti pubblici finalizzati alla realizzazione di piste ciclabili, metropolitane, filovie e funivie nelle aree metropolitane. Si segnala che l'Amministrazione ha rappresentato, in sede di istruttoria, che, a causa delle difficoltà attuative, è stata proposta l'eliminazione dell'intervento M2C2I4.1.1³¹⁹.

La *milestone* (M2C2-32) si inserisce nell'ambito del rinnovo flotte bus e treni verdi, prevedendo l'aggiudicazione di tutti gli appalti pubblici per il rinnovo del parco autobus regionale per il trasporto pubblico con veicoli a combustibili puliti; l'Amministrazione ha dichiarato, in sede d'istruttoria, che per il 40 per cento dei progetti sono già state aggiudicate le gare³²⁰. La criticità evidenziata dall'Amministrazione è media³²¹.

Nel medesimo ambito, la *milestone* (M2C4-30) inerisce all'aggiudicazione di tutti gli appalti pubblici per interventi nelle reti di distribuzione dell'acqua, compresa la digitalizzazione e il monitoraggio delle reti. Per tali investimenti, sono state avanzate richieste di un differimento temporale del termine di scadenza, a causa del progressivo aumento dei costi di realizzazione³²² e il Ministero ha rilevato una criticità bassa.

A quanto già rilevato, vanno aggiunti 7 obiettivi intermedi di rilevanza nazionale previsti in scadenza nel semestre oggetto di analisi, di cui la *milestone* (M3C1-00-ITA-13) risulta conseguita con 12 mesi di anticipo, interviene nell'ambito dei collegamenti ferroviari ad alta velocità con il Mezzogiorno per passeggeri e merci (Salerno Reggio-Calabria) e prevede l'avvio della procedura di gara per l'assegnazione dei lavori.

Risulta completata anche la *milestone* (M3C2-00-ITA-6), che afferisce allo sviluppo della Piattaforma Logistica Nazionale (PLN) e alla predisposizione della relativa documentazione tecnica con riferimento agli indicatori quantitativi³²³.

Con riferimento alle linee di collegamento ad alta velocità con l'Europa nel nord, la *milestone* M3C1-00-ITA-31 sancisce l'approvazione della proposta di aggiudicazione della procedura di appalto delle opere inerenti alla tratta Liguria-Alpi, mentre per il *target* M3C1-00-ITA-33 sono in corso di realizzazione i lavori sulle tratte Brescia-Verona e Verona-Bivio Vicenza³²⁴.

³¹⁷ La Direzione generale del Trasporto Pubblico Locale sta provvedendo all'emanazione di un nuovo decreto ministeriale per la ricalibrazione dei *target* fisici assegnati a ciascun soggetto attuatore, al fine di minimizzare il rischio di mancato conseguimento.

³¹⁸ Dall'esame dei dati di monitoraggio inseriti in ReGis e dai dati inviati extra sistema da parte dei Soggetti attuatori, alla data 17.02.2023 risultano realizzati circa 129 Km di piste ciclabili urbane.

³¹⁹ Così come risulta dalla proposta di modifica governativa del 27 luglio 2023. Per le ciclovie urbane, circa il 57 per cento dei progetti sono già stati aggiudicati e per gli altri non emergono particolari criticità.

³²⁰ Tuttavia, il Ministero ha segnalato che per circa il 9 per cento dei progetti non risulta ancora pubblicato il bando per la fornitura degli autobus.

³²¹ Peraltro, su questa misura erano state segnalate criticità dal Collegio del controllo concomitante; in particolare, era stata riscontrata “una programmazione non ottimale delle risorse con conseguente mancata assegnazione di larga parte dei contributi messi a bando (...) risultati non appetibili probabilmente per un errato calcolo programmatico (...)” poiché “non ponderati in relazione alle condizioni del mercato italiano” (cfr. Collegio del controllo concomitante presso la Sezione centrale di controllo sulla gestione, deliberazione n. 15/2023 in data 13 aprile 2023).

³²² L'Amministrazione ha rappresentato che su 53 interventi, circa il 20 per cento presenta dei ritardi. Tuttavia, considerato il *target* relativo alla distrettualizzazione di 25.000 km di rete, questo verrà conseguito nella misura in cui gli interventi già aggiudicati garantiscano il soddisfacimento dello stesso.

³²³ Ovverosia alla digitalizzazione della catena logistica.

³²⁴ Il tasso di realizzazione sarà comunicato dopo il 31.12.2023.

Allo sviluppo del sistema europeo di gestione del trasporto ferroviario (ERTMS), invece, è ascrivibile il *target* M3C1-00-ITA-66, con il quale sono stati stipulati entrambi gli Accordi Quadro per la progettazione esecutiva e la realizzazione sulle linee oggetto del PNRR del sistema ERTMS³²⁵ e risulta in corso di attuazione.

Per il rafforzamento dei nodi ferroviari metropolitani e dei collegamenti nazionali chiave, il *target* M3C1-00-ITA-73 prevede il miglioramento progressivo dei nodi e delle linee ferroviarie nazionali e dal sistema ReGis risulta in ritardo.

Infine, nell'ambito degli investimenti sulla rete ferroviaria il *target* M3C1-00-ITA-87 dispone il potenziamento del numero delle stazioni ferroviarie nel sud Italia; attualmente sono in corso le attività di progettazione, nonché gli *iter* autorizzativi e le attività di realizzazione sui diversi interventi previsti dalla misura stessa e dal sistema ReGis risulta avviato.

MINISTERO DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA SCIENTIFICA

Nell'ambito del PNRR il Ministero dell'università e della ricerca (MUR) risulta titolare di 16 misure, di cui 11 investimenti e 5 riforme. Rispetto alla precedente rilevazione, non sono state apportate modifiche né al numero di interventi in titolarità, né all'importo finanziario complessivo pari a 11,73 miliardi.

Sotto il profilo organizzativo, il Ministero non si è avvalso della facoltà, concessa dall'art. 1, comma 1, d.l. n. 13/2023, di procedere alla riorganizzazione delle strutture/unità dedicate al PNRR previste dall'art. 8, d.l. n. 77/2021.

Al riguardo va sottolineato che, nell'ambito della funzione di coordinamento, era stata aggiornata, con l'emanazione del DDG. n. 1567 dell'11 ottobre 2022, la versione del SiGeCo già approvata con DDG n. 685 del 14 aprile 2022, per le procedure di gestione e controllo degli interventi di pertinenza. Il Ministero, però, ha adottato, in attuazione del d.l. n. 13/2023, la circolare n. 3739³²⁶ del 22 maggio 2023, rivolta ai Soggetti pubblici attuatori di progetti approvati a valere delle misure del PNRR, atta a fornire le indicazioni procedurali ai fini della corretta rendicontazione delle attività e delle spese.

Sotto il profilo del cronoprogramma delle misure di competenza, gli obiettivi europei che il Ministero è chiamato a conseguire nell'arco temporale del PNRR sono complessivamente 23,

³²⁵ Complessivamente ad oggi sono stati stipulati 41 contratti applicativi tra attività di progettazione, esecuzione e anticipo fornitura materiali. Si rilevano, così come riportato dal sistema Regis, criticità inerenti all'ottenimento del *nulla osta* per i fabbricati tecnologici.

³²⁶ Con il decreto-legge 24 febbraio 2023, n.13, convertito con modificazioni dalla legge 21 aprile 2023, n. 4, art. 27, commi 2 e 3, è stato previsto per le università statali, per gli enti pubblici di ricerca di cui all'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 218/2016 e per le istituzioni statali dell'Alta formazione artistica, musicale e coreutica, l'utilizzo dei propri sistemi interni di gestione e controllo al fine di assicurare il corretto impiego delle risorse finanziarie assegnate nell'ambito delle misure del PNRR/PNC, nonché il raggiungimento degli obiettivi in conformità alle disposizioni generali, sia normative sia amministrative, di contabilità pubblica. La semplificazione introdotta con l'intervento legislativo riguarda le modalità di presentazione della documentazione attestante le attività realizzate ai fini della richiesta di rimborso dei relativi costi sostenuti. I soggetti pubblici in applicazione del dettato normativo, devono registrare, all'interno del sistema informativo locale implementato dal Ministero, il dettaglio delle informazioni a livello di singola voce di spesa, fornendo come evidenza documentale, in luogo dei provvedimenti amministrativi (atti di selezione del fornitore, contratti, pubblicazioni, ecc.) e dei documenti giustificativi di spesa e di pagamento (ad es. fatture, quietanze di pagamento, prove di fornitura, verbali di collaudo, ecc) previsti dai dispositivi attuativi e dalle specifiche linee guida adottate in materia di rendicontazione dall'Unità di Missione PNRR MUR, un'attestazione sugli esiti delle procedure di verifiche svolte, resa secondo il format allegato alla Circolare (cfr. All.1), nonché le check-list riferite a ciascuna procedura espletata da cui originano le spese. La documentazione prevista dalle pertinenti linee guida per la rendicontazione e dalle specifiche disposizioni ministeriali, benché non sia necessario trasmetterla al Ministero attraverso i sistemi informativi locali, deve essere comunque nella disponibilità del soggetto pubblico e potrà essere richiesta dal Ministero o da altri organi di controllo nazionali ed europei in sede delle verifiche di propria competenza.

di cui 10 *milestone* e 13 *target*³²⁷. Tale assetto scaturisce dalla proposta di modifica del Piano, approvata da parte della Commissione europea in data 28.7.2023 e del Consiglio dell'Unione europea del 12 settembre 2023, che ha rivisto la natura di un obiettivo da *target* a *milestone*. Le *milestone* consistono prevalentemente nell'adozione di atti normativi o regolamentari, mentre i *target* sono costituiti da risultati quantitativi (intermedi e finali).

Nel primo semestre 2023, al Ministero competevano un *target* e una *milestone* europei, entrambi conseguiti nel sistema ReGiS; sale così a 12 il saldo complessivo degli obiettivi europei raggiunti (9 *milestone* che rappresentano il 90 per cento di quelle da raggiungere e 3 *target* che rappresentano circa il 18 per cento del totale previsto), il 48 per cento del percorso complessivo. Nel medesimo semestre 2023 erano 2 gli obiettivi di rilevanza nazionale di competenza del MUR che figurano completati.

Obiettivi del primo semestre 2023

Nel periodo oggetto di esame gli obiettivi assegnati al MUR, una *milestone* e un *target*, si riferivano rispettivamente alla riforma sugli “Alloggi per gli studenti e riforma della legislazione sugli alloggi per gli studenti” (M4C1R1.7) e alla misura d'investimento “Fondo per la realizzazione di un sistema integrato di infrastrutture di ricerca e innovazione” (M4C2I3.1).

Con riguardo alla riforma, la *milestone* M4C1-28³²⁸, a seguito dell'assentita modifica da parte della Commissione e del Consiglio, risulta modificata nella denominazione (Aggiudicazione degli appalti) e realizzata nel primo semestre.

In merito all'investimento, il *target* M4C2-16, in scadenza nel secondo trimestre dell'anno, richiedeva il finanziamento di 30 infrastrutture. L'obiettivo è stato conseguito con il finanziamento di 57 strutture³²⁹; a ciò è collegata l'assunzione, con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato, di una figura professionale denominata “Manager dell'Infrastruttura”.

Nel medesimo semestre, il Ministero doveva conseguire 2 obiettivi di rilievo nazionale; il primo (*milestone* M4C2-00-ITA-16), attinente alla misura “Partenariati estesi a Università, centri di ricerca, imprese e finanziamento progetti di ricerca” (M4C2I1.3), richiedeva la pubblicazione del secondo avviso pubblico. Tale atto non è stato pubblicato, ma la *milestone* si considera raggiunta in quanto, con l'Avviso di cui al d.d. del 15 marzo 2022, n. 341, era stata saturata la dotazione finanziaria prevista ed erano già state selezionate ed ammesse a finanziamento tutte le proposte progettuali previste dall'investimento. Il secondo (*target* M4C2-00-ITA-5), relativo alla misura “Fondo per il Programma Nazionale della Ricerca (PNR) e Progetti di Ricerca di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN)” (M4C2I1.1), è stato raggiunto con l'ammissione a finanziamento di 3.689 progetti, rispetto alla soglia dei 1.950 progetti richiesti.

³²⁷ Oltre ai 23 obiettivi di esclusiva titolarità dell'Università occorre considerare anche una *milestone* europea (M4C1-10), la cui responsabilità primaria è attribuita al Ministero dell'istruzione e del merito.

³²⁸ La misura ha l'obiettivo di incentivare la realizzazione, da parte dei soggetti privati, di strutture di edilizia universitaria, aumentando allo stesso tempo l'offerta di alloggi per gli studenti. È stato necessario indire ulteriori gare d'appalto per conseguire gli obiettivi della misura entro il calendario concordato. Su tale base, e al fine di assicurare un'attuazione efficace della misura, l'Italia ha chiesto di trasformare l'obiettivo M4C1-28 in un traguardo in cui far rientrare la prima serie di inviti per la realizzazione di ulteriori alloggi per studenti e di modificare l'obiettivo M4C1-30.

³²⁹ Complessivamente, risultano finanziate 33 infrastrutture di ricerca, e 24 infrastrutture tecnologiche e di innovazione, per un totale di 57 infrastrutture finanziate, a fronte del *target* di 30. Hanno richiesto il trasferimento dell'anticipazione, nella misura del 10 per cento del contributo concesso dal MUR, in linea con le previsioni degli avvisi di riferimento, 43 infrastrutture (32 IR e 11 ITEC). Tutte le richieste pervenute all'Amministrazione sono state soddisfatte, per un totale di risorse erogate pari a 135,03 milioni.

Obiettivi del secondo semestre 2023

Entro la fine del 2023 il MUR dovrà raggiungere ulteriori 2 *target* europei concernenti investimenti; a ciò si aggiunge anche una *milestone* (M4C1-10) che è condivisa con il Ministero dell'istruzione e del merito. Con riguardo a quest'ultima (*milestone* M4C1-10), che attiene a due riforme (M4C1R1.5-Riforma delle classi di laurea³³⁰ e M4C1R1.6-Riforma delle lauree abilitanti per determinate professioni³³¹), la stessa risulta in corso e prevede l'entrata in vigore delle disposizioni per l'efficace attuazione e applicazione delle misure relative alle riforme dell'istruzione primaria, secondaria e terziaria. Il Ministero, in sede istruttoria, ha riferito di aver riscontrato un grado di criticità medio e di aver avanzato, relativamente alla riforma M4C1R1.5, una proposta di modifica.

Sul fronte degli investimenti, il primo *target* europeo M4C1-11 attiene alla misura Borse di studio per l'accesso all'università assegnate (M4C1I1.7)³³². Lo stesso prevede l'assegnazione di una borsa di studio per l'accesso all'università ad almeno 300 mila studenti entro l'ultimo trimestre del 2023. Sulla base dei dati di monitoraggio acquisiti, risultano ad oggi concesse un numero di borse pari a circa 245.000, rispetto ai 250.000 studenti idonei. Al fine di consentire la copertura totale degli studenti universitari che, nonostante il possesso dei requisiti previsti per l'assegnazione delle borse di studio non hanno avuto riconosciuto tale sussidio per mancanza di fondi, da un lato è stata attuata una redistribuzione di circa 10 milioni a valere sul PNRR che erano stati assegnati agli Enti DSU regionali e per i quali si è registrato nell'anno 2022/2023 un

³³⁰ Con riferimento alla Riforma 1.5, la *milestone* relativa all'entrata in vigore della legislazione primaria è stata conseguita al T4 2021 (M4C1-1) con l'introduzione dell'articolo 14 del decreto- legge del 6 novembre 2021, n. 152 (*"Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose"*), convertito, con modificazioni, dalla Legge 29 dicembre 2021, n. 233, recante ulteriori criteri per l'adeguamento delle classi di laurea. Per quanto attiene ai provvedimenti normativi e attuativi secondari, che concorrono al raggiungimento della *milestone* M4C1-10, in scadenza al T4/2023, è stato adottato il d.m. n. 96 del 6 giugno 2023 (GU Serie Generale n.174 del 27 luglio 2023) *"Regolamento concernente modifiche al regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli atenei, approvato con decreto ministeriale 22 ottobre 2004, n. 270, del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca"*. Per il completamento della *milestone* con tutte le disposizioni attuative previste, occorre che siano realizzati anche gli interventi sulle singole classi di laurea, attraverso l'emanazione di un decreto ministeriale, nonché l'adeguamento dei Regolamenti didattici di ateneo. La riforma – rileva il documento del Governo del 27 luglio 2023 - prevede l'aggiornamento dei *curricula* universitari, riducendo i vincoli che limitano fortemente la possibilità di creare corsi interdisciplinari e introducendo classi di laurea innovative professionalizzanti. Rispetto alla prossima scadenza - prosegue il documento del Governo - relativa all'entrata in vigore delle disposizioni attuative (M4C1-10, T4/2023) si ritiene opportuno aggiornare gli *Operational Arrangements*, introducendo specifiche di dettaglio sugli atti normativi dirimenti al completamento della *milestone*.

³³¹ Con specifico riferimento alla Riforma 1.6, la *milestone* relativa all'entrata in vigore della legislazione primaria è stata conseguita al T4/2021 (M4C1-1) attraverso l'emanazione della legge 8 novembre 2021, n. 163 *"Disposizioni in materia di titoli universitari abilitanti"* (GU n. 276 del 19-11-2021). Per quanto attiene ai provvedimenti attuativi secondari, che concorrono al raggiungimento della *milestone* M4C1-10, in scadenza al T4/2023, sono stati adottati i seguenti decreti interministeriali:

a) i decreti interministeriali del 5 luglio 2022, nn. 651-652-653-654, recanti disposizioni per l'adeguamento della disciplina delle classi di Lauree Magistrali a ciclo unico abilitanti alle professioni di Farmacista, Medico veterinario, Odontoiatra e Psicologo;

b) i decreti interministeriali del 24 maggio 2023, nn. 682-683-684-685-686-687, recanti disposizioni per l'adeguamento della disciplina delle classi di Lauree Professionalizzanti abilitanti alle professioni tecniche per l'edilizia e il territorio, alle professioni tecniche agrarie, alimentari e forestali e alle professioni tecniche industriali e dell'informazione. Pertanto, per il completamento della *milestone* M4C1-10 occorrerà adottare tutte le disposizioni attuative sopra menzionate (Decreto Ministeriale sulle singole classi di laurea nonché adeguamento dei Regolamenti didattici di ateneo), che sono in corso di definizione.

³³² Con la nota MUR n. 952 del 20 gennaio 2023, recante *"Istruzioni per l'assegnazione del finanziamento a valere sulla Missione 4, Componente 1, Investimento 1.7 del PNRR"* si è provveduto a comunicare le quote delle risorse assegnate per ciascun Ente erogatore dei servizi per il diritto allo studio. Con DDG n. 193 del 21 febbraio 2023 *"Concessione del finanziamento a favore degli enti erogatori dei servizi per il diritto allo studio"*, per l'anno accademico 2022-2023, sono assegnate agli Enti erogatori dei servizi per il diritto allo studio risorse complessive pari a 250 milioni.

mancato utilizzo dovuto alla saturazione delle graduatorie con il concorso delle altre fonti finanziarie disponibili; dall'altro lato, con il d.l. 29 settembre 2023, n. 131 (nuovo d.l. "energia") è stato previsto uno stanziamento di 7,4 milioni destinato a coprire il finanziamento delle borse di studio mancanti. In merito al *target* in discorso il MUR, in sede istruttoria, ha formulato un giudizio di criticità elevata quanto alle possibilità di effettivo raggiungimento, con possibili conseguenze anche sull'obiettivo in scadenza nell'anno successivo (M4C1-15 al T4/2024). Infatti, il valore registrato è inferiore anche alla *baseline*, nonostante la maggior parte delle regioni registrino tassi di copertura pari al 100 per cento. Nella proposta governativa di modifica al piano se ne è pertanto prospettata una revisione³³³.

Il secondo *target* europeo (M4C2-5) attiene all'investimento "Fondo per il Programma Nazionale della Ricerca (PNR) e Progetti di Ricerca di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN)" (M4C2I1.1); lo stesso consisteva nell'aggiudicazione di almeno 3.150 progetti di ricerca di interesse nazionale in linea con le priorità del programma nazionale di ricerca (PNR), assegnati ad università ed enti di ricerca. L'obiettivo risulta come completato, in quanto, con diversi decreti direttoriali sono già stati ammessi al finanziamento 3.689 progetti che prevedono complessivamente 9.925 unità di ricerca.

A quanto sopra rappresentato si aggiungono, nel semestre oggetto di analisi, anche 3 obiettivi di rilevanza nazionale, una *milestone* e 2 *target*. La *milestone* M4C2-00-ITA-8 "Bando pubblico per il finanziamento di progetti di ricerca scientifica collegati a PNR 2021-2027 e PRIN" e il *target* M4C2-00-ITA-7 "Progetti di ricerca PNR e PRIN finanziati" si riferiscono entrambi all'investimento "Fondo per il Programma Nazionale della Ricerca (PNR) e Progetti di Ricerca di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN)" (M4C2I1.1); il primo, in scadenza al T4/2023, figura a sistema come già completato. Il secondo, in scadenza al T3/2023 e consistente nel finanziamento di n. 3.150 progetti di ricerca PNR e PRIN, anticipa di un trimestre il *target* europeo M4C2-5 e risulta essere raggiunto nei tempi previsti.

Infine, riguardo al *target* M4C2-00-ITA-17 "Università, centri di ricerca, progetti di ricerca di base in partenariato selezionati per il finanziamento", relativo all'investimento M4C2I1.3 "Partenariati estesi a università centri di ricerca imprese e finanziamento progetti di ricerca di base", risulta a sistema che le attività sono state completate.

MINISTERO DELL'AGRICOLTURA, DELLA SOVRANITÀ ALIMENTARE E DELLE FORESTE

Nell'ambito del PNRR il MASAF risulta titolare di quattro misure, tutte ascrivibili alla categoria investimenti, alle quali si associano risorse per 3,68 miliardi.

³³³ La modifica prospettata consiste nel focalizzare il *target* non più sul numero di studenti da sostenere, sull'incremento medio delle borse rispetto ai valori presi a riferimento per la *baseline*, prevedendo un aumento medio di 500euro/borsa per il 2022/2023 e 700euro/borsa per il 2023/2024, in linea con gli attuali *trend* inflazionistici globali e con la descrizione della misura proposta in sede di stesura del PNRR. Sul fronte della sostenibilità a medio-lungo termine della misura, viene rilevato che l'incremento temporaneo degli stanziamenti per le borse di studio grazie alle risorse PNRR, unitamente agli incrementi sia delle soglie ISEE/ISPE di accesso ai benefici che l'aumento degli importi medi, genera una maggior spesa corrente costante nelle annualità successive. I percorsi di studio universitari in Italia vanno da un minimo di 3 ad un massimo di 6 anni, pertanto ad uno studente che, per le nuove disponibilità PNRR, riesce ad accedere ai percorsi universitari si dovrebbe assicurare la possibilità di ottenere una borsa di studio per l'intero ciclo formativo, per contrastare un probabile abbandono dagli studi per mancanza di mezzi. Un primo intervento in tal senso è stato già effettuato con risorse nazionali, in quanto la legge di bilancio 2023 ha disposto, per gli anni 2024 e 2025, un incremento del fondo FIS per 250 milioni annui, proprio per far fronte alla mancanza di risorse PNRR distribuite nelle due annualità precedenti. Il MUR ha chiesto maggiori risorse su questo investimento, al fine di poter sostenere l'incremento del valore delle borse di studio, sui cui poggia la proposta di riformulazione dei *target* connessi all'investimento.

Sotto il profilo organizzativo, il Ministero al momento non si è avvalso della facoltà, concessa dall'art. 1, c. 1, d.l. n. 13/2023, di procedere alla riorganizzazione delle strutture/unità dedicate al PNRR previste dall'art. 8, d.l. n. 77/202.

Ai sensi di quanto disposto dall'articolo 8 del decreto-legge n. 77/2021, il Ministero ha adottato il proprio Sistema di gestione e controllo (SiGeCo) attraverso il quale sono state definite le procedure di gestione e controllo degli interventi di competenza. Ciò è avvenuto attraverso il decreto del Direttore generale per l'attuazione del PNRR n. 06060709 del 25 novembre 2022 e relativi allegati ed appendici.

Sotto il profilo del cronoprogramma delle misure di competenza, gli obiettivi europei che il Ministero è chiamato a conseguire nell'arco temporale del PNRR sono complessivamente 13, di cui 2 *milestone* e 11 *target*. Le *milestone* consistono nell'adozione degli atti prodromici agli investimenti quali adozione e pubblicazione bandi approvazione graduatorie e progetti, i *target* sono costituiti da risultati quantitativi (intermedi e finali). Nel primo semestre 2023 al Ministero non sono riconducibili obiettivi europei. Resta dunque inalterato il numero di obiettivi europei conseguiti sino a tale data, ossia 2, pari al 15 per cento del totale complessivo fino alla fine del piano. Nel medesimo semestre doveva essere conseguito un obiettivo intermedio di rilevanza nazionale.

Obiettivi del primo semestre 2023

Come accennato, il primo semestre 2023 ha visto assegnare al Ministero unicamente il raggiungimento della *milestone* nazionale rappresentata dall'apertura della seconda procedura per la presentazione della domanda per l'intervento di innovazione e meccanizzazione nel settore agricolo (*milestone* M2C1-00-ITA-10, relativa alla Misura M2C1I2.3 “*Innovazione e meccanizzazione nel settore agricolo e alimentare*”, sottomisura “macchine”). La *milestone* è stata completata, essendo stato adottato il Decreto prot. n. 413219, recante la definizione delle modalità di emanazione dei bandi regionali per 400 milioni, destinati alla sottomisura “*ammodernamento delle macchine agricole*” - PNRR – Missione 2 componente 1, Investimento 2.3 - Innovazione e meccanizzazione nel settore agricolo e alimentare (decreto adottato in data 8 agosto 2023).

Obiettivi del secondo semestre 2023

Il MASAF entro la fine del 2023 dovrà conseguire una *milestone* europea ed un *target* anch'asso di rilevanza comunitaria. Nello specifico quanto alla *milestone* M2C4-33, questa è rappresentata dall'aggiudicazione di tutti gli appalti pubblici per la resilienza dell'agrosistema irriguo per una migliore gestione delle risorse idriche³³⁴. Ad oggi sono state avviate le procedure

³³⁴ Gli appalti devono incoraggiare, da un lato, la misurazione e il monitoraggio degli usi sia sulle reti collettive (mediante l'installazione di contatori e sistemi di controllo da remoto) sia per l'autoapprovvigionamento (attraverso un sistema di monitoraggio delle licenze private) quale prerequisite per completare l'introduzione di una politica di tariffazione dell'acqua basata sui volumi idrici per un uso efficiente delle risorse idriche in agricoltura; dall'altro gli appalti dovranno ridurre il prelievo illecito di acqua nelle zone rurali; gli investimenti nell'irrigazione dovrebbero mirare a riutilizzare in modo sicuro le acque depurate, ove possibile, e/o a rendere più efficiente l'irrigazione esistente, anche se il corpo idrico interessato è in buono stato. Se lo stato è inferiore al buono, in caso di ammodernamento dell'irrigazione esistente i risparmi devono essere tali da consentire il raggiungimento di un buono stato; occorre evitare l'espansione dei sistemi irrigui esistenti (non solo attraverso l'espansione fisica ma anche mediante un maggiore utilizzo di acqua), anche se si ricorre a metodi più efficienti, quando i corpi idrici interessati sono o si prevede che saranno (nel contesto dell'intensificazione dei cambiamenti climatici) in uno stato inferiore al buono.

di gara per tutti i 97 progetti presentati ed ammessi al finanziamento³³⁵. Alla data della presente relazione, secondo quanto riferito dall'Amministrazione, risultano essere stati aggiudicati n. 74 su 97 progetti e il livello di criticità ai fini del conseguimento della *milestone* M2C4-33 al 31 dicembre 2023 è stimato come medio.

L'obiettivo M2C4-33 è stato oggetto di richiesta di modifica. In particolare, anche in considerazione di attività di competenza del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (già oggetto, peraltro, di diversi interventi) e degli enti territoriali, è stata proposta una riformulazione come segue: “*Notifica dell'aggiudicazione di tutti gli appalti pubblici per assicurare la conformità con i target finali della misura, per gli interventi sulle reti e i sistemi irrigui e sul relativo sistema di digitalizzazione e monitoraggio.*”

Con riferimento alla Misura M2C1 Investimento 2.2 - Parco Agrisolare, è previsto il *target* M2C1-5³³⁶: al 31 dicembre 2023 “*devono essere individuati i progetti beneficiari per un valore complessivamente pari al 50 per cento delle risorse finanziarie assegnate all'investimento*” (1,5 miliardi: l'elenco dei beneficiari ammette a finanziamento progetti per circa 506 milioni). In data 21 luglio 23 è stato adottato il secondo avviso³³⁷ (n. prot. 386481) recante le modalità di presentazione delle domande di accesso alla realizzazione di impianti fotovoltaici da installare su edifici a uso produttivo nei settori agricolo, zootecnico e agroindustriale. Il totale delle risorse allocate nel quadro dei sopra menzionati decreti equivale a circa 506 milioni, per 7.428 progetti. L'obiettivo è in corso con un livello di criticità basso.

MINISTERO DELLA CULTURA

Nell'ambito del PNRR il Ministero della cultura (MIC), risulta attualmente titolare di 3 misure³³⁸, distinte in 23 interventi, tutti pertinenti a investimenti, per complessivi 4,28 miliardi.

Sotto il profilo organizzativo, il Ministero della cultura ha istituito uffici speciali, al fine di assicurare la più efficace e tempestiva attuazione degli interventi del PNRR. Per effetto delle modifiche apportate al dPCM 2 dicembre 2019, n. 169, con il dPCM 24 giugno 2021, n. 123, operano presso il Ministero, fino al 31 dicembre 2026, quali uffici di livello dirigenziale generale straordinari per l'attuazione del PNRR: l'Unità di missione per l'attuazione del PNRR³³⁹ e la Soprintendenza speciale per il PNRR, istituita ai sensi dell'art. 29, d.l. 77/2021. Al fine di assicurare l'efficace e tempestiva attuazione degli interventi del PNRR il Dicastero, ai sensi

³³⁵ Al 31 marzo 2023, così come previsto dal *monitoring step* Q1 2023 (*Submission to the European Commission of the tender's specification that will be included in the award contracts to discuss/verify alignment with the provisions of the milestone and the CiD*), tutti gli enti irrigui avevano provveduto all'avvio delle relative procedure di gara.

³³⁶ L'obiettivo è stato oggetto di richiesta di modifica nell'ambito della proposta di revisione del Piano. Nello specifico l'obiettivo è stato oggetto di richiesta di “*correzione di errori materiali o tipografici presenti per M2C1-5 nella CID o negli Accordi operativi*”, in linea con quanto già fatto per il *target* M2C1-4 (conseguito). Più precisamente, è stata richiesta la riformulazione dell'obiettivo nei seguenti termini: è stata richiesta l'eliminazione della frase “*L'investimento deve essere attuato mediante due diverse procedure già esistenti e rifinanziato*” e l'aggiunta della seguente: “*finanziamenti a fondo perduto o di altri incentivi*”.

³³⁷ A seguito del primo bando, è stato conseguito positivamente il primo obiettivo: individuazione dei progetti beneficiari per un valore complessivamente pari al 30 per cento delle risorse finanziarie assegnate all'investimento.

³³⁸ Misura 1 “*Patrimonio culturale per la prossima generazione*” (sovvenzione 1.100 milioni); misura 2 “*Rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale religioso e rurale*” (prestito 2.720 milioni); misura 3 “*Industria Culturale e creativa 4.0*” (prestito 300 milioni e sovvenzione 155 milioni).

³³⁹ L'Unità di Missione (UdM) che opera presso il Segretario generale non determina la creazione di un nuovo centro di responsabilità amministrativa (art. 26-*bis* del dPCM 2 dicembre 2019, n. 169, così come modificato dal dPCM 24 giugno 2021, n. 123, Capo IV-*bis*). Con decreto del Segretario generale d'intesa con il Direttore dell'UdM del 8 marzo 2022, n. 144, l'UdM è stata articolata in 3 aree di responsabilità a garanzia della messa in opera di tutte le misure necessarie di carattere organizzativo e procedurale: Coordinamento della gestione; Monitoraggio; Rendicontazione e controllo.

dell'art. 9 e 10 del d.l. 77/2021, si è avvalso del supporto tecnico e operativo di società in house o di società a prevalente partecipazione pubblica, mediante la stipula di apposite convenzioni.

Il Dicastero non si è avvalso della facoltà, concessa dall'art. 1, c. 1, d.l. 13/2023, di procedere alla riorganizzazione delle strutture/unità dedicate al PNRR previste dall'art. 8, d.l. 77/2021.

Al riguardo, nell'ambito della funzione di coordinamento, sono state definite le procedure di gestione e controllo degli interventi di pertinenza attraverso l'adozione del documento descrittivo del SiGeCo e dei relativi allegati, mediante decreto del Direttore generale dell'Unità di missione per l'attuazione del PNRR n. 113 del 14 febbraio 2023. Nel medesimo documento citato, sono state determinate le procedure in materia di selezione dei progetti, attuazione, monitoraggio, nonché in ambito di controllo, rendicontazione e antifrode. Sono stati, altresì, enucleati i procedimenti volti ad accertare il rispetto dei principi “*Do No Significant Harm*” (DNSH), *tagging* clima e digitale, parità di genere (*gender equality*), protezione e valorizzazione dei giovani e superamento dei divari territoriali. Il Ministero, con decreto del Segretario generale n. 266 del 21 marzo 2023, recante “Modello di Governance per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNC) a titolarità del Ministero della cultura”, ha esplicitato le strutture delegate al coordinamento del processo di attuazione dei singoli investimenti.

Sotto il profilo del cronoprogramma delle misure di competenza, gli obiettivi europei che il Ministero è chiamato a conseguire nell'arco temporale del PNRR sono complessivamente 17, di cui 7 *milestone* e 10 *target*. I traguardi di tipo *milestone* consistono prevalentemente nell'adozione di atti normativi o regolamentari, mentre i *target* sono costituiti da risultati quantitativi (intermedi e finali). Nel primo semestre 2023, al Ministero competeva un solo obiettivo europeo (di tipo *milestone*), il quale risulta conseguito a sistema ReGiS; sale così a 7 il saldo complessivo degli obiettivi europei raggiunti (tutti di tipo *milestone*), circa il 41 per cento del percorso complessivo. Nel medesimo semestre giungevano a scadenza anche cinque obiettivi intermedio di rilevanza nazionale, anch'essa conseguita a sistema.

Obiettivi del primo semestre 2023

Nel periodo oggetto di esame tutti gli obiettivi assegnati al MIC si riferivano a misure d'investimento. Nell'ambito europeo è stato conseguito l'unico obiettivo programmato di tipo *milestone* (M1C3-20), pertinente alla misura “3.2 Sviluppo industria cinematografica (Progetto Cinecittà)”, con una dotazione di 300 milioni. Il suddetto traguardo è stato realizzato con la firma del contratto tra l'ente attuatore Cinecittà S.p.A. (ex Istituto Luce Studios)³⁴⁰ e le società esecutrici in relazione alla costruzione di nove studi. Nel caso in esame, Cinecittà S.p.a. ha pubblicato, entro la fine dell'anno 2022, le gare di appalto per tutti i nove teatri e stipulato i relativi contratti, entro il 30 giugno 2023 (teatri 7, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 e 26).

Nel medesimo semestre, il Ministero doveva conseguire 5 obiettivi di rilievo nazionale, di cui 4 *milestone* e un *target*; tutti i traguardi previsti risultano, a sistema ReGis, raggiunti.

La *milestone* “Invito alla selezione di PMI per sviluppare l'attrattiva Piccole città storiche” (M1C3-00-ITA-12³⁴¹), inizialmente programmata nel 2022 e rimodulata nel primo trimestre 2023,

³⁴⁰ L'Istituto Luce Studios è stato trasformato in società per azioni con decorrenza 1° gennaio 2021 ed ha assunto la denominazione di Cinecittà S.p.a.

³⁴¹ La *milestone* M1C3-00-ITA-12 è correlata all'intervento “2.1 Attrattività dei borghi”.

è stata conseguita con la pubblicazione dell'avviso³⁴² "Imprese Borghi" del 15 maggio 2023 che favorisce il recupero del tessuto economico-produttivo dei 294 Borghi vincitori del bando Investimento 2.1 Attrattività dei piccoli centri storici - Linea B. Il bando assegna circa 200 milioni di fondi PNRR per il Piano nazionale borghi del MIC al sostegno di micro, piccole e medie imprese interessate a promuovere, in modo innovativo, due finalità: la rigenerazione dei piccoli Comuni, attraverso l'offerta di servizi sia per la popolazione locale che per i visitatori, e la sostenibilità ambientale. La misura M1C3I2.1 "Attrattività dei borghi" di riferimento è considerata critica.

L'obiettivo di tipo *milestone* "Adozione del decreto ministeriale di assegnazione delle risorse per la rimozione delle barriere fisiche e cognitive dei luoghi della cultura pubblici non appartenenti al Ministero della cultura e privati" (M1C3-00-ITA-30³⁴³) è stato raggiunto. A seguito della pubblicazione, in data 12 maggio 2022, sul sito della Direzione generale musei, dei due avvisi pubblici per la "presentazione di proposte di intervento per la rimozione delle barriere fisiche, cognitive e sensoriali dei musei e luoghi della cultura pubblici non afferenti al MiC e privati", con i decreti del Segretario generale 156 e 157 del 21 febbraio 2023 sono state ripartite le risorse destinate al finanziamento degli interventi individuati, in esito alle relative procedure. In particolare, sono stati assegnati, con DSG n. 156 del 21 febbraio 2023, euro 123,2 milioni al finanziamento di n. 262 interventi di rimozione delle barriere fisiche e cognitive presso i luoghi della cultura pubblici non afferenti al MIC e alla redazione dei P.E.B.A.³⁴⁴ per i luoghi della cultura pubblici non afferenti al MIC e, con DSG n. 157 del 21 febbraio 2023, euro 7,46 milioni al finanziamento di n. 42 interventi di rimozione delle barriere fisiche e cognitive presso i luoghi della cultura privati.

Il traguardo di tipo *milestone* "Aggiudicazione di contratti per interventi relativi a musei e luoghi della cultura statale - Azione 1 - Musei e luoghi della cultura statale" (M1C3-00-ITA-10³⁴⁵) risulta completato. Con decreto ministeriale, n. 452 del 7 giugno 2022, sono state assegnate le risorse per migliorare l'efficienza energetica dei luoghi della cultura, pari a 100 milioni, a favore di n. 120 interventi di miglioramento dell'efficienza energetica dei musei e dei luoghi della cultura (Obiettivo 1), individuati dal Dicastero nell'allegato A del medesimo decreto. Entro la scadenza programmata sono stati regolarmente sottoscritti gli atti d'obbligo con i soggetti attuatori destinatari del suddetto finanziamento.

La *milestone* relativa alla "Pubblicazione della graduatoria definitiva dei professionisti selezionati dal portale InPA" (M1C3-00-ITA-33³⁴⁶) è stata raggiunta. L'Istituto centrale – Digital Library (IC-DP) con determina n. 12 del 14 aprile 2023 ha approvato nove avvisi, volti all'individuazione di n. 12 esperti per il conferimento di incarichi di collaborazione per l'attuazione del PNRR, la relativa pubblicazione sul sito In PA è stata effettuata nel mese di aprile 2023. Le procedure si sono concluse con la pubblicazione delle relative graduatorie sul sito

³⁴² L'avviso è stato approvato con decreto SG n. 497 del 12 maggio 2023.

³⁴³ La *milestone* M1C3-00-ITA-30 è pertinente all'intervento "1.2. Rimozione delle barriere fisiche e cognitive in musei, biblioteche e archivi", per consentire un più ampio accesso e partecipazione alla cultura.

³⁴⁴ P.E.B.A.: Piano eliminazione barriere architettoniche. Il piano nazionale volto all'adeguamento dei luoghi della cultura (musei, archivi, biblioteche, complessi monumentali, aree e parchi archeologici) alle esigenze della più ampia accessibilità possibile, sia essa fisica, cognitiva, sensoriale e culturale di tutti gli istituti e luoghi della cultura sul territorio nazionale è stato approvato con decreto della DG Musei n. 534 del 19 maggio 2022.

³⁴⁵ La *milestone* è collegata alla misura 1.3 - Migliorare l'efficienza energetica di cinema, teatri e musei.

³⁴⁶ Il traguardo è collegato alla misura di Supporto operativo alla "Strategia digitale e piattaforme per il patrimonio culturale" M1C3I.1.1.7.

dell'Istituto, sul sito istituzionale MIC e su InPA, l'ultima delle quali in data 10 luglio 2023. Due procedure delle nove bandite, che prevedevano la selezione di n. 2 esperti, sono state revocate in autotutela con determina n. 21 del 23 giugno 2023, in ragione delle sopravvenute esigenze legate all'attuazione del progetto.

Il *target* "n. luoghi della cultura statali che hanno avviato i lavori" per il miglioramento dell'accessibilità fisica e cognitiva nei luoghi di cultura (MIC3-3-ITA-1³⁴⁷), previsto pari a 150, è stato conseguito. Secondo quanto indicato dal Dicastero, a seguito dei decreti del Segretario generale n. 155 del 1° dicembre 2022, n. 156 e n. 157 del 21 febbraio 2023, con i quali sono state assegnate le risorse, rispettivamente, ai musei e luoghi della cultura pubblici afferenti al MIC, ai musei e luoghi della cultura non appartenenti al MIC e ai musei e luoghi della cultura privati, 150 dei destinatari dei finanziamenti fra musei, monumenti/aree e parchi archeologici, archivi e biblioteche hanno avviato gli interventi.

Obiettivi del secondo semestre 2023

Entro la fine del 2023 il MIC dovrà conseguire ulteriori obiettivi che riguardano investimenti. Nel complesso si tratta di 2 obiettivi europei (di cui un *target* e una *milestone*) e di 4 obiettivi intermedi a rilevanza nazionale (di cui una *milestone* e 3 *target*).

L'ultimazione di almeno 80 interventi su musei e siti culturali statali, sale teatrali e cinema (prima parte) è associato il primo *target* europeo (MIC3-4)³⁴⁸ da raggiungere nel terzo trimestre 2023. Al momento gli interventi risultano completati, nel rispetto della scadenza programmata.

Il secondo obiettivo di tipo *milestone* (MIC3-7)³⁴⁹ riguarda l'aggiudicazione di tutti gli appalti pubblici all'ente attuatore/ai beneficiari per tutti gli interventi volti a gestire la transizione digitale e verde degli operatori culturali; l'attività è attualmente in corso e la sua conclusione è prevista al termine del secondo semestre. Secondo quanto comunicato dall'Amministrazione, l'obiettivo in discorso presenta un grado di complessità medio.

A quanto riportato nel precedente paragrafo, vanno aggiunti quattro obiettivi intermedi di rilevanza nazionale previsti in scadenza nel secondo semestre oggetto di analisi. In particolare, il primo (MIC3-00-ITA-13)³⁵⁰ afferisce al conseguimento del *target* di almeno 50 Borghi (Comuni) che hanno iniziato le realizzazioni per lo sviluppo dell'attrattiva delle piccole città storiche. A fine settembre, per 55 Comuni il Ministero ha verificato l'avvio di almeno un intervento di lavori o di servizi/forniture, con caricamento sul Sistema ReGis degli atti amministrativi relativi alle procedure espletate e attestanti il raggiungimento del *target*: verbali di inizio lavori e/o contratti di affidamento di servizi/forniture sottoscritti. L'obiettivo nazionale risulta completato. Il secondo obiettivo (MIC3-00-ITA-3)³⁵¹ consiste nel rilascio dei servizi di infrastruttura software per la cultura di base (progetto 1.1/4) e risulta avviato. Gli ulteriori due obiettivi *target* (MIC3-18-ITA-1³⁵² e MIC3-19-ITA-1³⁵³) riguardano, rispettivamente, la riqualificazione di 20 parchi e giardini

³⁴⁷ Il *target* MIC3-3-ITA-1 è compreso nell'ambito della misura 1.2 - Rimozione delle barriere fisiche e cognitive in musei, biblioteche e archivi per consentire un più ampio accesso e partecipazione alla cultura.

³⁴⁸ Il *target* MIC3-4 è collegato alla misura 1.3: Migliorare l'efficienza energetica di cinema, teatri e musei.

³⁴⁹ La *milestone* MIC3-7 è correlata alla misura 3.3: *Capacity building* per gli operatori della cultura per gestire la transizione digitale e verde.

³⁵⁰ Il *target* MIC3-00-ITA-13 è collegato alla misura 2.1 - Attrattività dei borghi.

³⁵¹ La *milestone* MIC3-00-ITA-3 è correlata alla misura 1.1 - Strategia digitale e piattaforme per il patrimonio culturale (1.1.4 - Infrastruttura digitale per il patrimonio culturale).

³⁵² Il *target* MIC3-18-ITA-1 è collegato alla misura 2.3 - Programmi per valorizzare l'identità di luoghi: parchi e giardini storici.

³⁵³ Il *target* MIC3-19-ITA-1 è previsto nell'ambito della misura 2.4 - Sicurezza sismica nei luoghi di culto, restauro del patrimonio culturale del fondo edifici di culto (FEC) e siti di ricovero per le opere d'arte (*Recovery Art*).

storici e l'avvio di 50 interventi per la sicurezza sismica dei luoghi di culto, restauro del patrimonio del FEC (Fondo Edifici di Culto) e ricoveri di opere d'arte, entrambi in corso di definizione.

MINISTERO DELLA SALUTE

Nell'ambito del PNRR il Ministero della salute risulta titolare di 17 misure, di cui 15 investimenti e 2 riforme, cui si associano risorse per 15,63 miliardi.

Sotto il profilo organizzativo, alla data della presente rilevazione, risulta che il Ministero non si è avvalso della facoltà, concessa dall'art. 1, c. 1, d.l. n. 13/2023, di procedere alla riorganizzazione delle strutture/unità dedicate al PNRR previste dall'art. 8, d.l. n. 77/2021.

Nell'ambito della funzione di coordinamento sono state definite le procedure di gestione e controllo degli interventi di pertinenza attraverso l'adozione del documento SiGeCo (approvato con Decreto n. 7 del 29 luglio 2022, registrato alla Corte dei conti in data 1° settembre 2022, al n. 2229), aggiornato in data 9 marzo 2023³⁵⁴.

Inoltre, nel corso del 2023, l'Unità di missione dedicata al PNRR ha emanato, con Decreto n. 2 del 13 marzo 2023, l'"Adozione delle Opzioni di costo semplificate per la contabilizzazione e rendicontazione delle spese"³⁵⁵. Con Decreto Direttoriale n. 3 del 17 marzo 2023 è stata poi adottata la "Strategia per il contrasto alle frodi nell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza del Ministero della salute", allo scopo di definire un adeguato sistema di prevenzione, individuazione, segnalazione e rettifica dei casi di frode, conflitto di interessi e doppio finanziamento, tenendo conto delle peculiarità degli interventi afferenti alla Missione 6 Salute del PNRR³⁵⁶. Al fine di agevolare le procedure di segnalazione di illeciti e assicurare il rispetto dell'articolo 22 del Regolamento (UE) n. 241/2021, l'Amministrazione ha aderito al Protocollo stipulato in data 17 dicembre 2021 tra il Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria Generale dello Stato e il Comando Generale della Guardia di Finanza; a tal fine, è stato designato il c.d. "Referente antifrode"³⁵⁷ ed è stato istituito il "Gruppo di lavoro per l'*Audit e risk management*".

Per quanto concerne, invece, il cronoprogramma delle misure di competenza, si rileva che gli obiettivi europei che il Ministero è chiamato a conseguire nell'arco temporale del PNRR sono complessivamente 28, di cui 10 *milestone* e 18 *target*. Le *milestone* consistono prevalentemente nell'adozione di atti o piani operativi e nell'emanazione di normativa settoriale, mentre i *target* sono costituiti da risultati quantitativi (intermedi e finali). Nel primo semestre 2023, al Ministero competeva un solo obiettivo quantitativo europeo, che è stato conseguito nei tempi; sale così a 10 il saldo complessivo degli obiettivi europei raggiunti (9 *milestone* e un *target*), corrispondenti a

³⁵⁴ Tra gli allegati si annovera l'Appendice I – Diagrammi delle principali procedure Salute, Appendice II – Manuale dei controlli, Appendice III – Modello organizzativo e formativo, Appendice IV – Manuale antifrode, Appendice V – Cruscotto Monitoraggio Cronoprogramma Azioni, Appendice VI – Gestione Documentale, Appendice VII Direttive allegare al SiGeCo. Appendice VIII – Registro dei controlli, Appendice IX Relazione illustrativa Portali PNRR, Appendice X – Linee Guida, Appendice XI – Modulistica.

³⁵⁵ A tale documento si aggiunge anche la Circolare del 30 maggio 2023 "PNRR, M6C2 - 2.2.3 – "Sviluppo delle competenze tecniche-professionali, digitali e manageriali del personale del sistema sanitario. Sub-misura: corso di formazione manageriale", che prevede chiarimenti e indicazioni operative sulle modalità attuative e di rendicontazione della specifica misura.

³⁵⁶ Partendo dall'analisi del contesto di riferimento interno ed esterno, la Strategia propone una valutazione del rischio di frode accompagnata dalle possibili misure di prevenzione e contrasto dello stesso; al suo interno si rinviene anche la descrizione dell'attività realizzata dal "Gruppo di lavoro per l'*Audit e risk management*".

³⁵⁷ Con nota prot.n.259 del 14 marzo 2022 dell'UMPNNR.

circa il 36 per cento del percorso complessivo. Nel medesimo semestre 2023 erano 14 gli obiettivi intermedi di rilevanza nazionale di competenza del Ministero della salute; di essi ne risultano conseguiti 9, mentre 5 sono ancora in corso.

Obiettivi del primo semestre 2023

Nel periodo oggetto di esame tutti gli obiettivi assegnati al Ministero della salute si riferivano a misure d'investimento. Un solo obiettivo rientrava tra quelli concordati a livello europeo, ossia un *target* quantitativo finale (M6C2-14), che risulta completato, ed è relativo all'assegnazione di 1.800 borse di studio in medicina generale da erogare, rispettivamente nel 1° ciclo formativo (2021-2023; 900 borse) e nel 2° ciclo formativo (2022-2025; 900 borse). Al riguardo, per quanto concerne il primo ciclo di formazione, le risorse sono state ripartite con Decreto del Ministero della salute del 2 novembre 2021 e il concorso nazionale per l'ammissione al corso di formazione di medicina generale si è tenuto il 23 febbraio 2022; al termine della procedura sono stati individuati i candidati idonei e le attività formative sono iniziate a maggio 2022³⁵⁸. Per quanto concerne il secondo ciclo di formazione, il Decreto di riparto delle risorse da assegnare è stato approvato il 22 settembre 2022 e il 1° marzo 2023 si è svolto il concorso nazionale per l'ammissione al ciclo di formazione; le attività formative, in questo secondo caso, hanno avuto inizio nel mese di maggio 2023³⁵⁹.

Nel medesimo semestre, il Ministero doveva conseguire 14 obiettivi di rilievo nazionale. Come già specificato, ne risultano conseguiti 9: due di questi (M6C1-00-ITA-6; M6C1-00-ITA-7) sono obiettivi quantitativi intermedi afferenti all'investimento "Casa della Comunità e presa in carico delle persone" (M6C1I1.1), rispetto al quale l'Amministrazione ha segnalato criticità attuative connesse sia all'aumento dei costi/scarsità dei materiali che a squilibri della domanda/offerta e/o impreparazione del tessuto produttivo. Rispetto alla data del 30 giugno 2023, tuttavia, l'intervento non ha ancora registrato ritardi significativi; risultano in linea con la tempistica attesa gli impegni connessi all'approvazione di 1.350 progetti idonei da porre a gara (ne risultano approvati 1.380) e all'assegnazione dei codici CIG o convenzioni di almeno un CIG per ogni CUP per la realizzazione dei medesimi (ne risultano assegnati 1.366).

Altri due obiettivi quantitativi intermedi conseguiti (M6C1-00-ITA-34 e M6C1-00-ITA-35) afferiscono all'investimento M6C1I1.3 e concernono l'approvazione di 400 progetti idonei e la conseguente assegnazione di almeno 400 codici CIG/provvedimenti di convenzione per indizione della gara per la realizzazione degli Ospedali di Comunità; rispetto ai futuri impegni connessi all'attuazione dell'intervento, l'Amministrazione ha segnalato la presenza di criticità riconducibili sia all'aumento dei costi/scarsità dei materiali che a squilibri della domanda/offerta e/o a impreparazione del tessuto produttivo.

Il quinto obiettivo quantitativo conseguito (M6C1-00-ITA-21) prevedeva l'assegnazione di un codice CIG al progetto pilota per lo sviluppo degli strumenti di intelligenza artificiale a supporto dell'assistenza primaria (sub intervento d) nell'ambito della misura M6C1I1.2.2). Rispetto all'andamento complessivo dell'investimento l'Amministrazione non ha segnalato criticità attuative di particolare rilievo.

³⁵⁸ Le 900 borse di studio finanziate con risorse PNRR si aggiungono alle 2.536 finanziate con fonti ordinarie (FSN e Risorse regionali/provinciali), per un totale di 3.436 posti messi a bando per il triennio 2022-2025.

³⁵⁹ Gli ulteriori 900 posti si aggiungono ai 1871 finanziati con risorse ordinarie (FSN e Risorse regionali/provinciali), per un totale di 2771 posti messi a bando per il triennio 2022-2025.

La sesta *milestone* che risulta conseguita (M6C2-00-ITA-2) attiene alla pubblicazione della procedura di gara per interventi antisismici connessi all'investimento "Verso un ospedale sicuro e sostenibile" (M6C2I1.2); rispetto ai risultati attesi dalla procedura ad evidenza pubblica, l'Amministrazione ha segnalato la presenza di possibili criticità attuative connesse al duplice rischio di aumento dei costi/scarsità dei materiali o all'impreparazione complessiva del tessuto produttivo di riferimento.

L'Amministrazione ha comunicato il conseguimento anche della *milestone* M6C2-00-ITA-26, che prevedeva il completamento delle procedure di iscrizione ai corsi di formazione manageriale di 4.500 unità entro il T2 2023, nell'ambito della misura "Sviluppo delle competenze tecniche-professionali, digitali e manageriali del personale del sistema sanitario: Sub-misura, corso di formazione manageriale". In merito, l'Amministrazione ha reso noto che il decreto di riparto delle risorse relative al sub investimento è stato sottoscritto solo in data 29 marzo 2023, con annesso il relativo schema di accordo *ex art.* 15 della L. 241 del 7 agosto 1990, il Piano Operativo e lo schema di atto d'obbligo tra Agenas e ciascuna regione e provincia autonoma. In conseguenza di ciò, la Direzione Generale responsabile dell'intervento, considerata la dilatazione dei tempi necessari per l'attuazione del sub-investimento e in ragione della complessità dello stesso e delle nuove esigenze via via emerse nella definizione dell'*iter* di attuazione, ha chiesto di posticipare il termine previsto per il raggiungimento della *milestone* intermedia da giugno 2023 a dicembre 2023. In ogni caso, l'Amministrazione ha comunicato che nel corso del mese di luglio 2023 le Regioni e le Province Autonome hanno trasmesso le Schede di progetto, le nomine con atto deliberativo dei Referenti Unici Regionali (RUR) e l'elenco dei partecipanti al corso pilota. Il 1° agosto 2023 è stata istituita presso l'Agenas un'apposita Commissione di valutazione che ha proceduto alla revisione della documentazione. La prima edizione del corso pilota è stata programmata con data di inizio 14 settembre 2023 e le Regioni e Province autonome hanno nominato i partecipanti ed eventuali riserve per la partecipazione alle due edizioni del corso.

Per quanto concerne gli ulteriori 7 obiettivi del semestre in commento, 5 obiettivi quantitativi si riferiscono ai diversi sub investimenti della misura M6C1I1.2.2, relativa all'implementazione delle Centrali Operative Territoriali. Nello specifico, due obiettivi quantitativi (M6C1-00-ITA-19 e M6C1-00-ITA-24), si riferiscono alla sub-misura M6C1I1.2.2 a) "Realizzazione di 600 COT" e prevedono, rispettivamente, l'assegnazione di almeno 600 codici CIG entro marzo 2023 e la sottoscrizione di almeno 600 contratti per la realizzazione delle COT entro giugno 2023. Alla data del 15 settembre 2023 l'Amministrazione ha comunicato l'assegnazione di 598 CIG e la sottoscrizione di 515 contratti con gli operatori economici; di conseguenza, il primo obiettivo può considerarsi sostanzialmente completato, mentre il secondo risulta ancora in corso. In proposito occorre sottolineare che già nel giugno del 2023 l'Amministrazione aveva manifestato l'intenzione di procedere alla programmazione di nuovi incontri con le Regioni e le Province autonome al fine di garantire il necessario supporto all'attuazione degli interventi in discorso e prevenire eventuali ritardi³⁶⁰.

Due ulteriori obiettivi quantitativi (M6C1-00-ITA-20 e M6C1-00-ITA-23) si riferiscono alla sub-misura M6C1I1.2.2 b), relativa all'"Interconnessione aziendale". Il primo obiettivo, che doveva essere conseguito entro il 30 giugno 2023, prevedeva l'assegnazione di 70 codici CIG ai

³⁶⁰ In tal senso, sugli obiettivi in discorso, si era espresso anche il Collegio concomitante presso la Sezione centrale di controllo sulla gestione con la deliberazione n. 13/2023 in data 13 aprile 2023, nella quale erano stati evidenziati possibili ritardi nella fase attuativa.

progetti di interconnessione aziendale; l'Amministrazione ha deciso di posticipare la scadenza al 30 settembre 2023 per consentire l'assegnazione di alcuni CIG che risultavano mancanti; alla data della presente rilevazione l'obiettivo in questione risulta sostanzialmente completato. Il secondo *target* prevedeva la stipula di 70 contratti di interconnessione aziendale; anche in questo caso, poiché al 15 settembre 2023 risultavano stipulati solo 55 contratti, l'Amministrazione ha deciso di posticipare la scadenza al 30 settembre 2023, dichiarando, al contempo, di aver avviato delle interlocuzioni puntuali con le regioni e le province autonome per assicurare il necessario supporto all'attuazione degli interventi anche attraverso il coinvolgimento dei Nuclei Tecnici dei CIS.

Risulta ancora in corso l'obiettivo italiano M6CI-00-ITA-22, che prevedeva la stipula di un contratto per gli strumenti di intelligenza artificiale a supporto dell'assistenza primaria (M6C1I1.2.2 d), la cui scadenza, originariamente prevista per il 30 giugno 2023, è stata posticipata al secondo trimestre 2024. La progettualità relativa a questo investimento prevede la realizzazione di una Piattaforma di Intelligenza Artificiale a supporto delle cure primarie che si caratterizza per l'estrema innovatività e complessità tecnica. L'Amministrazione ha reso noto che la sua realizzazione ha comportato una sostanziale impossibilità per la stazione appaltante di elaborare la soluzione tecnica più adatta, in assenza di contributi provenienti dagli operatori economici specializzati del mercato. Per tale ragione l'Agendas, in qualità di soggetto attuatore dell'intervento, ha indetto una procedura ad evidenza pubblica di dialogo competitivo, il cui avviso di indizione è stato pubblicato il giorno 21 ottobre 2022 e la scadenza per la presentazione delle candidature è stata fissata al 16 dicembre 2022. Come noto, la procedura di dialogo competitivo si compone di 3 fasi: la fase I, "Ammissione alla procedura dei candidati in possesso dei requisiti", si è conclusa il 21 marzo 2023 con l'invio delle lettere di ammissione/esclusione dei candidati alla gara; la fase II "Dialogo con i candidati ammessi finalizzato all'individuazione e alla definizione dei mezzi più idonei a soddisfare le necessità e gli obiettivi di AGENAS", si trova ancora in corso di svolgimento; solo a conclusione di quest'ultima potrà aprirsi la fase III "Valutazione delle offerte finali e aggiudicazione della procedura", a conclusione della quale sarà individuato il soggetto affidatario del contratto.

Risulta non completato e interessato da un forte slittamento (dal 30 giugno 2023 al 31 marzo 2024), anche il *target* M6C1-6-ITA-1, correlato alla misura M6C1I1.2.1, "Casa come primo luogo di cura". Il *target* nazionale prevedeva la presa in carico di 292.000 nuovi pazienti *over 65* in Assistenza domiciliare entro il T2 2023, mentre il dato consolidato all'interno del flusso SIAD alla data del 15 maggio 2023 ha attestato l'avvenuta presa in carico di un numero di pazienti molto inferiore, pari a 193.891 nuovi assistiti (ossia il 66 per cento del numero incrementale degli assistiti rispetto al *target* ITA previsto). Preso atto del mancato conseguimento della misura (rispetto alla quale, tuttavia, l'Amministrazione non ha segnalato particolari criticità attuative), il Ministero ha emanato una circolare per esortare la definizione di un Piano Operativo Regionale (POR) da parte di ciascuna regione e provincia autonoma al fine di recuperare i ritardi accumulati e sensibilizzare i soggetti attuatori al rispetto delle nuove scadenze assegnate al *target*. Inoltre, il 18 aprile 2023 l'Amministrazione ha acquisito 21 Piani operativi, che sono stati valutati da una Commissione tecnica appositamente costituita presso AGENAS; quest'ultima ha poi trasmesso a ciascuna Amministrazione e Provincia autonoma le osservazioni e le eventuali raccomandazioni da recepire nei rispettivi Piani. È stato anche predisposto uno schema di decreto di modifica al DI 23 gennaio 2023, che risulta attualmente in corso di valutazione con il MEF, per garantire l'erogazione a titolo di anticipazione anche del 50 per cento delle risorse previste per l'annualità

2023 (erogazione subordinata all'adozione dei suddetti Piani operativi da parte delle regioni e delle province autonome) per dotare queste ultime delle risorse necessarie per dare impulso alle attività prodromiche al conseguimento del *target* riferito all'annualità 2023.

L'ultimo *target* non conseguito (M6C2-00-ITA-10), connesso alla misura M6C2I1.3.2 "Rafforzamento dell'infrastruttura tecnologica e degli strumenti per la raccolta, l'elaborazione, l'analisi dei dati e la simulazione (Potenziamento, modello predittivo, SDK ...)", prevedeva l'adozione, entro giugno 2023, di due nuovi flussi informativi nazionali (riabilitazione territoriale e consultori familiari), nell'ambito del progetto di "Reingegnerizzazione del Nuovo Sistema Informativo Sanitario (NSIS) a livello locale". L'Amministrazione, con nota DGSISS nr. 2404 del 23/06/2023, ha espresso la necessità di riprogrammare il *target* da T2 2023 a T3 2023 in quanto l'esame degli schemi di decreto disciplinanti la reingegnerizzazione dei flussi informativi sono stati esaminati dal Garante per la protezione dei dati personali solo nella seduta del 22 giugno 2023, all'esito, peraltro, di una lunga e laboriosa interlocuzione tra la medesima e la DGSISS. Dopo aver ottenuto il parere del Garante nel mese di giugno 2023, anche il parere favorevole della Conferenza Stato Regioni è stato acquisito nella seduta del 2 agosto 2023; il 7 agosto 2023 il Ministero della salute ha sottoscritto i decreti e i Disciplinari Tecnici relativi all'istituzione dei primi due nuovi flussi informativi previsti dalla sub-linea di investimento relativamente al flusso SICOE e SIAR.

Obiettivi del secondo semestre 2023

Entro la fine del 2023 il Ministero della salute dovrà conseguire un solo *target* europeo (M6C1-8): si tratta di un obiettivo quantitativo intermedio connesso all'investimento M6C1I1.2.3 "Telemedicina per un migliore supporto ai pazienti cronici", che prevede l'elaborazione e l'approvazione di almeno un progetto di Telemedicina per regione. L'obiettivo risulta attualmente in corso di svolgimento e l'Amministrazione non ha segnalato particolari criticità attuative; infatti, il 21 luglio 2022 l'Agenas ha approvato le linee guida contenenti i requisiti funzionali e i livelli di servizio per la progettazione dei servizi di telemedicina da parte di Regioni e Province Autonome; queste ultime sono state chiamate a compilare un Piano Operativo contenente i fabbisogni per i servizi di telemedicina, che sono stati poi valutati da una Commissione tecnica dell'Agenas. A seguito della pubblicazione nella GU n. 298 del 22/12/22 del DM del 30/09/22, è stata attivata una Piattaforma dedicata all'acquisizione dei Piani Operativi Regionali (il cui *format* è stato adottato attraverso il sopracitato decreto), che saranno utilizzati per la definizione dei capitolati di gara da parte delle Regioni capofila (Puglia e Lombardia), in qualità di stazioni appaltanti. I bandi di gara per i servizi minimi di Telemedicina e gli atti regionali e provinciali che definiscono il modello organizzativo regionale dei Servizi di Telemedicina da parte della Regioni, attesi entro giugno 2023, sono stati pubblicati dalla regione Lombardia (con scadenza il 13 settembre 2023) e della regione Puglia (con scadenza 6 novembre 2023). Inoltre, il Decreto di riparto delle risorse alle Regioni/PP.AA. per la realizzazione dei progetti attraverso le procedure di gara espletate dalle Regioni capofila, con parere positivo acquisito dalla Conferenza Stato Regioni nella seduta del 21 settembre 2023 è stato sottoscritto dal Ministro della salute in data 28 settembre 2023 ed è stato trasmesso agli organi di controllo prima della pubblicazione in GU³⁶¹.

³⁶¹ Sul punto si richiama la delibera n. 13/2023 in data 13 aprile 2023 del Collegio del controllo concomitante presso la Sezione centrale di controllo sulla gestione, con la quale era stato evidenziato un possibile rischio di ritardo nell'erogazione ai soggetti attuatori delle risorse finanziarie per il 2023, che risulta tuttavia mitigato alla luce delle attività sopra esposte.

A quanto riportato nel precedente paragrafo, vanno aggiunti 4 obiettivi intermedi di rilevanza nazionale previsti in scadenza nel semestre oggetto di analisi; di essi (3 *target* e un *milestone*), ne risulta conseguito solo uno, ossia il traguardo M6C2-00-ITA 27, che prevedeva la pubblicazione del decreto annuale del Governo che assegna alle Regioni le risorse economiche per finanziare le borse di studio per i medici, nell'ambito della misura M6C2I2.2.A "Sviluppo delle competenze tecniche-professionali, digitali e manageriali del personale del sistema sanitario". Le risorse per la formazione dei medici di medicina generale – ciclo formativo 2023/2026, per un totale di 33.991.002 euro, sono state assegnate con d.m. del Ministero della salute del 14 luglio 2023, pubblicato in Gazzetta Ufficiale nr. 209 del 7 settembre 2023.

Rispetto agli obiettivi a rilevanza nazionale non ancora conseguiti, il primo (M6C1-00-ITA-8) afferisce alla stipula dei contratti per la costruzione di 1.350 Case della Comunità (M6C1I1.1); l'obiettivo risulta essere ancora in corso e in base all'ultimo monitoraggio da sistema ReGis la misura risulta essere in ritardo, posto che al 30 giugno 2023 risultavano sottoscritti solo 96 contratti con gli operatori economici selezionati per la realizzazione delle Case di Comunità.

Il secondo obiettivo (M6C1-00-ITA-36) prevedeva la stipula di almeno 400 obbligazioni giuridicamente rilevanti per la realizzazione degli Ospedali della Comunità (M6C1I1.3); il sistema ReGis segnala che l'intervento è ancora in corso e presenta un rallentamento rispetto al cronoprogramma originario, posto che alla data del 30 giugno 2023 risultavano stipulate solo 24 su 400 obbligazioni. L'ultimo *target* quantitativo a rilevanza nazionale (M6C2-2-ITA-1) afferisce alla misura M6C2I2.1, "Rafforzamento e potenziamento della ricerca biomedica del SSN" e prevede il finanziamento di 50 progetti di ricerca su tumori e malattie rare. In merito, l'Amministrazione ha segnalato che l'obiettivo risulta ancora in via di definizione, in quanto il secondo avviso per le tematiche "*proof of concept*", "tumori rari", "malattie rare", "malattie croniche non trasmissibili ad alto impatto sui sistemi sanitari e socio-sanitari" "innovazione in campo diagnostico e innovazione in capo terapeutico, "malattie croniche non trasmissibili ad alto impatto sui sistemi sanitari e socio-sanitari", "fattori di rischio e prevenzione ed eziopatogenesi e meccanismi di malattia" è stato pubblicato solo nell'aprile del 2023. A tale fase seguirà quella di accreditamento, stesura e validazione dei progetti da parte dei destinatari istituzionali (originariamente prevista per il 30 giugno 2023), la fase di valutazione dei progetti (30 novembre 2023), l'elaborazione e stesura delle graduatorie (31 dicembre 2023).

MINISTERO DEL TURISMO

Nell'ambito del PNRR il Ministero del turismo risulta titolare di 14 misure, di cui 13 investimenti e una riforma, per complessivi 2,4 miliardi.

Sotto il profilo organizzativo, il Ministero non si è avvalso della facoltà, concessa dall'art. 1, c. 1, d.l. n. 13/2023, di procedere alla riorganizzazione delle strutture/unità dedicate al PNRR previste dall'art. 8, d.l. n. 77/2021. Tuttavia, l'Amministrazione ha reso noto di aver modificato l'art. 1, co 2, del Decreto istitutivo dell'Unità di Missione per il PNRR³⁶² al fine di ricollocare quest'ultima alle dirette dipendenze del Ministro; ciò in adempimento delle Raccomandazioni contenute nel Rapporto definitivo dell'*Audit* di Sistema dell'Ufficio XIII - Organismo indipendente di audit del PNRR dell'Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'unione

³⁶² Decreto del Ministro del turismo, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, n. 1745 del 24 settembre 2021. La bozza di decreto è stata trasmessa con nota del 14 marzo 2023, prot. n. 5066, all'Ufficio Coordinamento Legislativo del Ministero dell'economia e delle finanze e ai suoi uffici legislativi dipendenti Finanze ed Economia per l'acquisizione del concerto del Ministro dell'economia e delle finanze

europea (IGRUE). Per quanto concerne gli aspetti connessi alla funzione di coordinamento, il Dicastero ha adottato il documento SiGeCo con provvedimento del Segretario Generale n. 8092 del 23 giugno 2022; l'Amministrazione ha dichiarato che il documento si trova in fase di integrazione e revisione a fronte dell'esigenza di recepire le raccomandazioni contenute nel Rapporto definitivo dell'*Audit* di Sistema e del successivo Rapporto di *Follow-up* dell'Organismo indipendente di *audit* del PNRR.

In coerenza con la Circolare dell'Ispettorato Generale per il PNRR, n. 19, del 27 aprile 2023, l'Unità di Missione ha predisposto, per ciascuno degli interventi PNRR di competenza del Ministero del turismo, un manuale tecnico-operativo finalizzato a dettagliare gli adempimenti relativi all'attuazione e agli obblighi di monitoraggio, controllo e rendicontazione a carico dei soggetti attuatori³⁶³. Risultano predisposte le Linee Guida relative alle seguenti tematiche: agli obblighi di informazione, comunicazione e pubblicità inerenti agli interventi previsti dal PNRR³⁶⁴, in relazione alla redazione dei progetti negli interventi di competenza del Ministero³⁶⁵, sul rispetto del principio di non arrecare danno significativo all'ambiente (DNSH) negli interventi di competenza³⁶⁶, sulla gestione documentale³⁶⁷ e sugli obblighi di informazione, comunicazione e pubblicità inerenti agli interventi previsti³⁶⁸. L'Amministrazione, infine, ha dichiarato di aver predisposto e trasmesso ai soggetti attuatori alcune note operative riferibili ai presidi e una *check list* di controllo sui rischi di frode. In tema, si segnala anche che il Ministero del turismo ha adottato la propria Politica Antifrode³⁶⁹, che risulta aggiornata sulla base delle raccomandazioni ricevute dalla DG Economia e Finanza della Commissione europea in esito all'"*Audit* di sistema sulle misure attuate per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione"³⁷⁰.

Al fine di agevolare le procedure di segnalazione di illeciti e assicurare il rispetto dell'articolo 22 del Regolamento (UE) n. 241/2021, inoltre, l'Amministrazione ha aderito al Protocollo stipulato in data 17 dicembre 2021 tra il Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria Generale dello Stato e il Comando Generale della Guardia di Finanza; in data 18 maggio 2022, il Dicastero ha stipulato un'ulteriore convenzione con la Guardia di Finanza allo scopo di rafforzare il sistema di prevenzione e contrasto delle condotte lesive degli interessi economici e finanziari pubblici connessi alle misure di competenza del Ministero, concernenti l'erogazione di risorse pubbliche. È stato designato, al contempo, il c.d. "Referente antifrode"³⁷¹ e sono stati istituiti, rispettivamente, la "Rete dei Referenti antifrode"³⁷² e il "Gruppo di autovalutazione del rischio frode"³⁷³.

Sotto il profilo del cronoprogramma delle misure di competenza, gli obiettivi europei che il Ministero è chiamato a conseguire nell'arco temporale del PNRR sono complessivamente 18 (di cui 8 *milestone* e 10 *target*). Le *milestone* consistono prevalentemente nell'adozione di atti

³⁶³ L'Amministrazione ha precisato di aver trasmesso il Manuale per l'attuazione, rendicontazione e monitoraggio della misura MIC3I4.3 – *Caput Mundi – Next Generation EU* per grandi eventi turistici con nota del 14 giugno 2023, prot. n. 11479; sono altresì in corso di emanazione i Manuali relativi agli altri interventi.

³⁶⁴ Nota prot. n. 5653 del 27 aprile 2022.

³⁶⁵ Nota prot. n. 7388 dell'8 giugno 2022.

³⁶⁶ Nota prot. n. 7438 del 09 giugno 2022.

³⁶⁷ Nota prot. n. 19213 del 21 dicembre 2022.

³⁶⁸ Nota prot. n. 11571 del 15 giugno 2022.

³⁶⁹ Prov. n. 8903 del 13 luglio 2022.

³⁷⁰ Audit n. IT - Q3 2022 - Audit di sistema sul PFIU, pervenute con nota Ref. ARES (2023) 6181580 del 12 settembre 2023.

³⁷¹ Provvedimento prot. n. 3900 del 17 marzo 2022.

³⁷² Provvedimento prot. n. 11921 del 19 settembre 2022.

³⁷³ Decreto prot. n. 8923 del 14 luglio 2022.

normativi a carattere settoriale, mentre i *target* sono costituiti da risultati quantitativi (intermedi e finali). Alla data del 31 dicembre 2022, risultavano completati 9 obiettivi di rilevanza europea (7 *milestone* e 2 *target*). Nel primo semestre 2023, al Ministero non competeva nessun obiettivo europeo.

Obiettivi del primo semestre 2023

Pur non interessato da nuovi obiettivi, il Ministero risulta invece ancora in corso, e dunque in ritardo rispetto al cronoprogramma procedurale, l'unico obiettivo a rilevanza nazionale in scadenza nel semestre di riferimento; si tratta di un obiettivo quantitativo intermedio (M1C3-28-ITA-1), connesso alla misura "Miglioramento delle infrastrutture di ricettività attraverso lo strumento del *Tax credit*" (M1C3I4.2.1), che prevede l'ammissione al beneficio del credito di imposta di almeno 1000 imprese turistiche. Si segnala, sul punto, che non sono presenti nel sistema ReGis informazioni precise in merito all'effettivo stato di attuazione della misura, eccezion fatta per la pubblicazione di un decreto del Ministro contenente gli elenchi definitivi delle 1061 imprese per le quali è consentita la rimodulazione delle proposte progettuali già presentate³⁷⁴. Al riguardo, l'Amministrazione ha segnalato che, in considerazione della natura dello strumento finanziario (credito di imposta), la fruizione dell'agevolazione deve considerarsi temporalmente differita rispetto alla data di concessione del beneficio, essendo il credito utilizzabile in compensazione a decorrere dall'anno successivo a quello in cui gli interventi sono stati realizzati³⁷⁵. Alla luce delle tempistiche poc'anzi indicate, l'Amministrazione ha precisato che i benefici potranno essere effettivamente fruiti solo a partire dal 2024 e che dunque si renderà necessaria una revisione della definizione del *target* nazionale M1C3-28-ITA-1 e del valore obiettivo ad esso associato e che le relative interlocuzioni sono ad oggi ancora in corso.

Obiettivi del secondo semestre 2023

Entro la fine del 2023 il Ministero del turismo dovrà conseguire un solo traguardo europeo (M1C3-10), afferente alla riforma "Ordinamento delle professioni delle guide turistiche" (M1C3R4.1). La *milestone*, che punta alla definizione di uno *standard* nazionale per guide turistiche, ossia a creare un ordinamento professionale univoco delle guide turistiche, regolamentandone i principi fondamentali e definendone in maniera omogenea i livelli delle prestazioni per tutto il territorio nazionale, si considera in corso di definizione; l'Amministrazione ha dichiarato che la medesima presenta difficoltà attuative di livello medio, ma che non risulta essere in ritardo né caratterizzata da particolari criticità. Coerentemente con il cronoprogramma procedurale, infatti, nei primi mesi del 2023 il Ministero ha svolto delle consultazioni con le associazioni di categoria maggiormente rappresentative delle guide turistiche e con gli assessori al turismo delle regioni e delle province autonome. Il 17 luglio 2023 il Consiglio dei ministri ha approvato il disegno di legge che introduce la nuova disciplina della professione di guida turistica; il 2 agosto 2023 il disegno di legge è stato presentato al Senato e, al momento, il testo è in attesa del parere favorevole della V Commissione del Senato per la successiva trasmissione alla IX Commissione permanente (Industria, commercio, turismo, agricoltura e produzione agroalimentare) per la trattazione. L'Ufficio legislativo del Ministero del turismo ha dichiarato

³⁷⁴ Decreto prot. n. 1561/23.

³⁷⁵ In proposito, già l'avviso pubblicato il 21 dicembre 2021 indicava che l'incentivo doveva considerarsi utilizzabile per gli interventi realizzati dal 7 novembre 2021 fino al dicembre 2024.

che sono in corso di definizione anche le bozze dei decreti ministeriali attuativi, che sono state condivise con le Regioni attraverso specifici gruppi tematici.

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

Nell'ambito del PNRR il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (MAECI) risultava titolare di 1 solo investimento, cui si associano risorse pari a 1,2 miliardi.

Sotto il profilo organizzativo, il Ministero non si è avvalso della facoltà, concessa dall'art. 1, c. 1, d.l. n. 13/2023, di procedere alla riorganizzazione delle strutture/unità dedicate al PNRR previste dall'art. 8, d.l. n. 77/2021.

Al riguardo, nell'ambito della funzione di coordinamento, sono state definite le procedure di gestione e controllo degli interventi di pertinenza attraverso l'adozione del documento SiGeCo avvenuta in data 23 novembre 2022.

Sotto il profilo del cronoprogramma delle misure di competenza, gli obiettivi europei che il Ministero era chiamato a conseguire nell'arco temporale del PNRR erano complessivamente 2, una *milestone* (M1C2-26) e un *target* (M1C2-27). Entrambi gli obiettivi in discorso, associati all'unica misura di competenza del Ministero (M1C2I5, "Rifinanziamento e ridefinizione del Fondo 394/81 gestito da SIMEST"), sono stati completati nei tempi nel secondo semestre 2021, congiuntamente ai connessi traguardi nazionali (la *milestone* M1C2-00-ITA-33 e il *target* M1C2-27-ITA-1).

APPENDICE 2

**IL MONITORAGGIO DEGLI ATTI INERENTI AL PNRR INVIATI
AL CONTROLLO PREVENTIVO DI LEGITTIMITÀ
– ANNO 2023 –
PRIMO SEMESTRE**

*(A CURA DELLA SEZIONE CENTRALE DEL CONTROLLO DI LEGITTIMITÀ SUGLI ATTI DEL
GOVERNO E DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO)*

Hanno collaborato alla stesura della presente relazione:

coordinatore Germana Giancola

Delia Rizzo, Laura Balsamo, Mariateresa Zambrano, Barbara Mastrecchia, Sergio Tinè, Laura Cirillo

Francesco Faustinella, Sonia Cervellini, Omar Trabucco, Gianfranco Scarfò, Mariasol Paone, Dario Pipitone, Margherita Nappi, Annalisa Giannolo, Valeria Luzio

Editing

Sara Pietrangeli, Cinzia Liani

Stampa

Corte dei conti – Centro unico per la fotoriproduzione e la stampa

PREMESSA

Il presente lavoro è finalizzato a fornire significative informazioni sullo stato di attuazione e avanzamento del Piano nazionale di ripresa e resilienza, in relazione alla Presidenza del Consiglio dei ministri e a ciascuno dei Ministeri sui quali la Sezione esercita il controllo preventivo di legittimità, attraverso l'analisi dei contenuti degli atti assoggettati al controllo.

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), inserito all'interno del Next Generation EU, come dispositivo finanziario volto ad accelerare e semplificare la ripresa a seguito della grave crisi pandemica globale, prevede 6 Missioni e 16 Componenti, che si articolano in 3 assi strategici condivisi a livello europeo: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica ed inclusione sociale.

Il 2022 ha segnato l'inizio dell'esame degli atti del PNRR presso la Sezione di controllo preventivo di legittimità. Con la deliberazione SCCLEG/1/2022/PREV, in adunanza generale, è stata riconosciuta, per la prima volta, la competenza della Sezione del controllo preventivo di legittimità ad esaminare gli atti adottati a valere su risorse del PNRR, pur già efficaci, in conformità con "le esigenze di celerità e snellimento" delle procedure ispiratrici del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108. Proseguendo l'attività di verifica dell'attuazione del PNRR, gli Uffici di controllo hanno esaminato, nel primo semestre 2023, n. 821 atti, in costante incremento rispetto all'anno precedente. I provvedimenti in parola hanno avuto ad oggetto non solo il consolidamento delle strutture di *governance*, ma anche il finanziamento, l'avvio e l'avanzamento dei singoli interventi afferenti alle Missioni di cui sono titolari le Amministrazioni controllate, finalizzate al raggiungimento di *milestone e target*.

Si riportano le relazioni degli Uffici di controllo della Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato sugli atti del PNRR, distinti in n. 25 atti di assegnazione risorse, n. 202 atti di *governance* e n. 594 atti gestionali, pervenuti nel corso del primo semestre del 2023, descritti negli elementi più significativi.

UFFICIO DI CONTROLLO SUGLI ATTI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DEL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA E DEL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

Premessa

Con riferimento ai provvedimenti relativi al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) pervenuti all'Ufficio di controllo sugli atti della Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero della giustizia e Ministero degli affari esteri e cooperazione internazionale, si procede all'analisi dei dati per singola Amministrazione con riferimento al primo semestre 2023.

Dall'analisi quantitativa degli atti pervenuti nel periodo di riferimento (1° gennaio – 30 giugno), confrontati con i dati inerenti al corrispondente periodo dell'anno precedente, emerge un incremento del numero dei provvedimenti PNRR adottati dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.

In particolare, il principale aumento si registra per gli atti di *governance*. Risultano, altresì, in aumento i provvedimenti di approvazione di atti negoziali.

Anche con riferimento alle Ordinanze commissariali relative al PNRR, il primo semestre 2023 risulta caratterizzato da un maggior numero di provvedimenti (n. 17) rispetto al primo semestre 2022 (n. 8).

Un ulteriore rilevante incremento si registra con riguardo al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, che ha adottato, nel primo semestre 2023, 18 provvedimenti relativi al PNRR, a fronte di 4 atti del primo semestre 2022.

Diversamente, è rimasto sostanzialmente invariato il dato quantitativo degli atti relativi al PNRR del Ministero della giustizia.

In alcun caso vi sono stati deferimenti alla Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato.

Analisi quantitativa

Si riporta, nelle due tabelle di seguito indicate, l'analisi quantitativa degli atti pervenuti nel periodo di riferimento all'Ufficio e soggetti al controllo preventivo di legittimità. Gli atti sono ripartiti in base alla tipologia dell'atto (assegnazione fondi e variazione bilancio, *governance*, atti negoziali) (Tabella 1) e in base all'esito dell'istruttoria (Tabella 2).

ATTI PNRR PERVENUTI dal 01/01/2023 al 30/06/2023					
RIPARTIZIONE IN BASE ALLA TIPOLOGIA (TABELLA 1)					
UFFICIO DI CONTROLLO	TIPOLOGIA (legge n. 20/1994, articolo 3, comma 1)				
	ASS. RIS.+FONDI, VAR. BILANCIO lett. a d h	ATTI DI GOVERNANCE lett. b fbis fter	APPROVAZIONE ATTI NEGOZIALI lett. c g	GIACENZA MEDIA IN GG	TOTALE
CONTROLLO ATTI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DEL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA E DEL MINISTERO AFFARI ESTERI E COOPERAZIONE INTERNAZIONALE	22	109	118	18,46	249

ATTI PNRR PERVENUTI dal 01/01/2023 al 30/06/2023
RIPARTIZIONE IN BASE ALL'ESITO DELL'ISTRUTTORIA (TABELLA 2)

UFFICIO DI CONTROLLO	ESITO ISTRUTTORIA						TOTALE
	REGISTRATI SENZA OSS	REGISTRATI CON OSS	RESTITUITI	IN ESAME	DI CUI Rilevi Deferim.		
CONTROLLO ATTI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DEL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA E DEL MINISTERO AFFARI ESTERI E COOPERAZIONE INTERNAZIONALE	196	45	6	2	11	0	249

Analisi quantitativa per Amministrazione

ATTI PNRR PERVENUTI dal 01/01/2023 al 30/06/2023
RIPARTIZIONE IN BASE ALLA TIPOLOGIA (TABELLA 1)

UFFICIO DI CONTROLLO	TIPOLOGIA (legge n. 20/1994, articolo 3, comma 1)				TOTALE
	ASS. RIS.+FONDI, VAR. BILANCIO lett. a d h	ATTI DI GOVERNANCE lett. b f b i s f t e r	APPROVAZIONE ATTI NEGOZIALI lett. c g		
PRESIDENZA	5	73	107		185
PRESIDENZA - ORDINANZE	17	0	0		17
PRESIDENZA - USRC	0	19	0		19
GIUSTIZIA	0	0	10		10
ESTERI	0	17	1		18
CONTROLLO ATTI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DEL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA E DEL MINISTERO AFFARI ESTERI E COOPERAZIONE INTERNAZIONALE	22	109	118		249

ATTI PNRR PERVENUTI dal 01/01/2023 al 30/06/2023
RIPARTIZIONE IN BASE ALL'ESITO DELL'ISTRUTTORIA (TABELLA 2)

UFFICIO DI CONTROLLO	ESITO ISTRUTTORIA						TOTALE
	REGISTRATI SENZA OSS	REGISTRATI CON OSS	RESTITUITI	IN ESAME	DI CUI Rilevi Deferim.		
PRESIDENZA	145	34	4	2	7	0	185
PRESIDENZA - ORDINANZE	10	7	0	0	4	0	17
PRESIDENZA - USRC	18	1	0	0	0	0	19
GIUSTIZIA	6	3	1	0	0	0	10
ESTERI	17	0	1	0	0	0	18
CONTROLLO ATTI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DEL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA E DEL MINISTERO AFFARI ESTERI E COOPERAZIONE INTERNAZIONALE	196	45	6	2	11	0	249

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Provvedimenti PNRR più significativi

Con riguardo alla Presidenza del Consiglio dei ministri, si evidenzia che sono pervenuti al controllo preventivo di legittimità n. 185 provvedimenti.

Si segnala che n. 107 atti rientrano nella categoria dei provvedimenti di approvazione di atti negoziali e concernono soprattutto:

- la Missione 1, “Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura”, Componente 1 “Digitalizzazione della pubblica amministrazione” (in particolare: investimenti 1.1 “Infrastrutture Digitali”; 1.2 “Abilitazione e migrazione al Cloud”; 1.4.3 “Estensione dell’utilizzo della Piattaforma PagoPA e App IO”; 1.4.4 “Estensione dell’utilizzo delle piattaforme nazionali di Identità Digitale (SPID e CIE) e dell’anagrafe nazionale digitale (ANPR)”; 1.4.6 “*Mobility as service for Italy*”);
- la Missione 2, “Rivoluzione verde e transizione ecologica”, Componente 4 “Tutela del territorio e della risorsa idrica”, Investimento 2.1.b “Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico”;
- la Missione 5, “Inclusione e coesione”, Componente 2 “Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore”, Investimento 3.1 “Sport e inclusione sociale”.

Particolarmente numerosi sono risultati altresì gli atti di cui alla lettera f-ter) dell’art. 3, comma 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (“*atti e contratti concernenti studi e consulenze di cui all’articolo 1, comma 9, della legge 23 dicembre 2005, n. 266*”), di conferimento di incarichi ovvero di rinnovo di alcuni preesistenti.

Complessivamente, un totale di 145 provvedimenti non ha presentato alcuna criticità e, dunque, è stato regolarmente registrato.

Invece, per n. 7 provvedimenti sono state formulate osservazioni. A seguito dei riscontri trasmessi dall’Amministrazione, sono stati registrati con osservazione. Si sottolinea che n. 2 provvedimenti, di cui alla lettera g) dell’art. 3, comma 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (“*decreti che approvano contratti delle amministrazioni dello Stato...*”), sono relativi alla Missione 5, Componente 2.3, Investimento 1 del PNRR “Sport e Inclusione sociale”. Nello specifico, in entrambi i casi il rilievo era finalizzato all’accertamento del possesso, per l’intervento finanziato, di tutti i requisiti di ammissibilità previsti dal relativo avviso pubblico. Un ulteriore provvedimento di cui alla citata lettera g), relativo all’approvazione della Convenzione con Invitalia S.p.A. per la realizzazione delle attività di supporto all’adeguamento tecnico-organizzativo dei SUAP e SUE dei Comuni previste dal Sub-investimento 2.2.3 “Digitalizzazione delle procedure (SUAP & SUE)”, è stato oggetto di rilievo in relazione al calcolo del riconoscimento dei c.d. costi indiretti. Tre provvedimenti rientrano nella lettera f-ter) e le osservazioni hanno riguardato la richiesta di specificare maggiormente le ragioni che hanno condotto al conferimento dell’incarico. Infine, è stato sollevato rilievo per un provvedimento avente ad oggetto il conferimento di un incarico dirigenziale di carattere generale, al fine di ottenere chiarimenti circa le ragioni per cui il conferimento del suddetto incarico fosse intervenuto senza previo avviso di interpello.

Si osserva che sono stati registrati con osservazione, benché non preceduti da fogli di osservazione, ulteriori n. 27 provvedimenti, per un totale di n. 34 provvedimenti registrati con osservazione.

Tra questi si segnalano n. 2 decreti di proroga della scadenza di precedenti contratti esecutivi al contratto quadro SPC Cloud Lotto 4 “Servizi di realizzazione e gestione di portali e servizi on-line - Sistema pubblico di connettività”. Sono stati registrati con la seguente osservazione: “Nell’ammettere a visto il decreto in oggetto, si osserva che, in sede di motivazione, ferme restando le previsioni negoziali del contratto quadro sulla possibilità di addivenire a variazioni del piano dei fabbisogni, viene richiamato l’art. 311, comma 2, lett. b) del d.P.R. n. 207/2010 in relazione al quale si raccomanda, per il futuro, di chiarire meglio la persistente operatività dei presupposti applicativi e l’aderenza alla specifica fattispecie contrattuale”.

Inoltre, è stato registrato con osservazione il dPCM 18 gennaio 2023, di approvazione dell'accordo di finanziamento con il Comune di Ferrara nell'ambito della Missione 5, Componente 2, Misura 3, Investimento 3.1 "Sport e inclusione sociale", al fine di evidenziare un errore materiale relativo alla denominazione dell'intervento oggetto dell'accordo.

Gli altri provvedimenti registrati con osservazione rientrano nella lettera *f-ter*) del comma 1, art. 3 della legge n. 20/1994. Tra questi, molti sono stati registrati con la seguente osservazione (ovvero altre dal tenore analogo): "Il decreto è ammesso a visto e conseguente registrazione per correttezza amministrativa tenuto conto dei chiarimenti, successivamente pervenuti, in ordine ai requisiti professionali verificati dall'Amministrazione in capo al soggetto incaricato. Alla luce delle lacune e degli errori materiali riscontrati nel provvedimento in questione e nella documentazione allegata, si sollecita, per il futuro, una più chiara e completa descrizione dei presupposti di fatto alla base delle determinazioni assunte, evidenziando la necessità di esplicitare, nella motivazione del decreto di conferimento, le esperienze professionali pregresse dei profili selezionati da cui si evince il possesso dei requisiti per lo svolgimento dell'incarico affidato; esigenza accentuata nelle fattispecie in cui la legge, in via eccezionale, consente l'affidamento fiduciario, senza procedura comparativa (come precisato, di recente, da questa Sezione nelle deliberazioni n. 3/2022/PREV e n. 4/2022/PREV)". Altri presentano la seguente osservazione: "Avuto riguardo alla tempistica dell'incarico, si rammenta che il controllo preventivo di legittimità di cui all'art. 3, comma 1, legge n. 20/1994 viene concepito come condizione sospensiva dell'efficacia del provvedimento che vi è assoggettato, da espletare prima che l'atto venga sottoposto ad esecuzione, con la conseguenza che, in caso di esecuzione anticipata, rimangono interamente a carico dell'Amministrazione i rischi di un esito negativo del controllo". Alcuni provvedimenti sono stati ammessi a visto e conseguente registrazione "richiamando l'art. 1, comma 2, del dPCM 22 luglio 2021 che prevede, per gli incarichi di esperti conferiti ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303, una durata massima di 3 anni, rinnovabile una sola volta". Alcune note di osservazione riguardano l'esigenza di procedere alla stipula di un contratto d'opera funzionale alla regolamentazione del rapporto fra le parti o, quantomeno, ad acquisire formale accettazione, da parte dell'interessato, dell'incarico conferito. Due provvedimenti di rinnovo dell'incarico di esperto presso il Dipartimento per la trasformazione digitale sono stati registrati "evidenziando la necessità che, in caso di permanenza delle esigenze al termine dell'arco temporale di rinnovo, sia espletata una nuova procedura comparativa". Infine, un dPCM di conferimento di un incarico di esperto è stato ammesso a registrazione "evidenziando l'esigenza, in fase attuativa, alla luce degli altri incarichi retribuiti attestati, di osservare il limite annuo massimo per i compensi a carico delle finanze pubbliche (art. 13, decreto-legge n. 66/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89 e norme richiamate)".

Si precisa che, nell'ambito dei provvedimenti di lettera *f-ter*) della citata legge n. 20/94, n. 2 atti sono stati oggetto di ritiro in autotutela da parte dell'Amministrazione; richiesta rispetto alla quale si è provveduto a dare corso.

Si segnala che sono stati restituiti n. 4 provvedimenti, in quanto non riconducibili ad alcuna delle fattispecie di cui all'art. 3, comma 1, della legge n. 20/1994.

Infine, si evidenzia che i 2 provvedimenti, che alla data della rilevazione (30 giugno 2023) risultavano in esame, sono stati regolarmente registrati.

Considerazioni conclusive del Consigliere delegato

Dall'analisi quantitativa degli atti pervenuti nel periodo di riferimento (1° gennaio–30 giugno), confrontati con i dati del primo semestre dell'anno precedente, emerge un incremento del numero dei provvedimenti PNRR adottati dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.

In particolare, il principale aumento si registra per gli atti di *governance*, con particolare riferimento alle nomine degli esperti. Risultano, altresì, in aumento i provvedimenti di approvazione di atti negoziali di cui alla lettera c) ("*atti normativi a rilevanza esterna, atti di programmazione comportanti spese ed atti generali attuativi di norme comunitarie*") e alla

lettera g) (“*decreti che approvano contratti delle amministrazioni dello Stato...*”) dell’art. 3, comma 1, della legge n. 20/1994.

Per quanto riguarda gli esperti, meritano menzione, con specifico riferimento al Dipartimento per la trasformazione digitale, le nomine ai sensi dell’art. 76 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, per la creazione di un gruppo di supporto di 70 esperti all’attuazione e al monitoraggio dei progetti legati al PNRR. Inoltre, l’art. 10 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113, ha previsto la nomina di un contingente di n. 268 esperti con la funzione di attuare gli interventi di digitalizzazione e innovazione nella Pubblica amministrazione previsti nell’ambito del PNRR. Una osservazione che merita di essere segnalata al riguardo attiene alla necessità di esplicitare, nella motivazione del decreto di conferimento, le esperienze professionali pregresse dei profili selezionati, da cui si evince il possesso dei requisiti per lo svolgimento dell’incarico affidato; esigenza accentuata nelle fattispecie in cui la legge, in via eccezionale, consente l’affidamento fiduciario, senza procedura comparativa.

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - ORDINANZE

Provvedimenti PNRR più significativi

Riguardo alle ordinanze del Commissario Straordinario per la ricostruzione nei territori delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria interessati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016 si evidenzia che, nell’arco del primo semestre 2023, sono pervenute in totale n. 17 ordinanze attuative del fondo Piano nazionale per gli investimenti complementari (PNC) di cui n. 16 rese ai sensi dell’art. 14-*bis* del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108 ed una ordinanza speciale ex articolo 11, comma 2, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120.

La maggior parte di tali provvedimenti, nello specifico n. 11 ordinanze, non ha presentato criticità ed è stata ammessa al visto di legittimità registrate senza osservazioni, mentre altre 6 ordinanze sono state registrate con osservazioni (in 4 casi a seguito di formale rilievo) su aspetti di ordine economico-finanziario (pericolo di dover restituire i fondi, assenza di relazione di congruità, mancata specifica su rimborsi spese), di tipo formale-motivazionale, e di altro genere (necessità di celere inizio dei lavori), come sotto specificato.

Una prima ordinanza pervenuta reca la disciplina dei termini procedurali e riguarda la riallocazione di risorse precedentemente stanziare di cui alla misura A, oltre a correzioni ed integrazioni di una precedente ordinanza relativa ad interventi di cui alle sub-misure A2 (Comunità energetiche, recupero e rifunzionalizzazione edifici pubblici e produzione di energia/calore da fonti rinnovabili), A3 (Rigenerazione urbana e territoriale), A4 (Infrastrutture e mobilità).

Una seconda ordinanza reca la disciplina procedimentale per la conclusione delle attività istruttorie dei Comitati di valutazione e per i contratti di sviluppo, nonché la riallocazione condizionata delle misure B del PNC Sisma.

Entrambe le ordinanze sono state registrate con osservazioni inerenti al potenziale pericolo di dover restituire i fondi a seguito della istanza di differimento della *milestone*.

Una ordinanza relativa alla macro-misura A “Città e paesi sicuri, sostenibili e connessi” detta disposizioni attuative di precedenti ordinanze ed è stata registrata con osservazioni, prendendo atto dei chiarimenti forniti dalla Struttura commissariale, a seguito di rilievi, in ordine alle variazioni autorizzate per interventi già approvati.

Altra ordinanza attinente alla sub-misura A1.2, relativa alla approvazione del quadro economico e degli strumenti attuativi di tale sub-misura, è stata registrata con osservazioni inerenti alla necessità di una relazione di congruità economica, a seguito di specifici rilievi sollevati dall’Ufficio di controllo inerenti tale aspetto ed altri di tipo strettamente formale.

Sono poi pervenute n. 11 ordinanze relative alla macro-misura B “Rilancio economico sociale”, sub-misura B2 “Turismo, cultura, sport e inclusione”, riguardanti l’approvazione di bandi e/o interventi nell’ambito di diverse linee per lo sviluppo ed il sostegno delle imprese, per inclusione, innovazione sociale e rilancio abitativo, nonché in materia di centri di ricerca per l’innovazione.

Dette ordinanze non hanno presentato alcuna criticità, per cui sono state oggetto di ordinaria registrazione.

Altra ordinanza, relativa alla approvazione della convenzione con Invitalia, è stata registrata con osservazioni inerenti alla motivazione sulla percentuale di rimborso delle spese generali per il personale.

Da ultimo si rappresenta che è pervenuta all’esame dell’Ufficio di controllo anche una ordinanza speciale ex articolo 11, comma 2, del citato decreto-legge n. 76/2020, attuativa del fondo PNC, avente ad oggetto la variazione degli importi di alcuni interventi di ricostruzione, registrata con osservazioni in quanto è stata segnalata dalla Corte l’esigenza di un tempestivo avvio ed esecuzione dei lavori, funzionale al mantenimento del quadro economico indicato.

Considerazioni conclusive del Consigliere delegato

Anche con riferimento alle ordinanze commissariali relative al PNRR, il primo semestre 2023 risulta caratterizzato da un maggior numero di provvedimenti (n. 17) rispetto al primo semestre 2022 (n. 8). Proporzionalmente, è diminuito il numero di registrazioni con osservazioni.

Di queste, 6 sono state registrate con osservazioni (4 delle quali a seguito di formale rilievo) su aspetti di ordine economico-finanziario (pericolo di dover restituire i fondi, assenza di relazione di congruità, mancata specifica su rimborsi spese), di tipo formale-motivazionale, e di altro genere (necessità di celere inizio dei lavori).

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - UFFICIO SPECIALE RICOSTRUZIONE COMUNI CRATERE

Provvedimenti PNRR più significativi

Con riguardo all’Ufficio Speciale Ricostruzione Comuni Cratere (USRC), si evidenzia che i 19 provvedimenti pervenuti al controllo preventivo di legittimità rientrano tutti nella lettera *f-ter*) dell’art. 3, comma 1, della legge n. 20/1994, in quanto si tratta di incarichi di lavoro autonomo per esperti presso l’USRC, per l’attuazione dei progetti a valere sul PNRR.

Si evidenzia che n. 18 provvedimenti non hanno presentato alcuna criticità e, pertanto, sono stati regolarmente ammessi a visto e conseguente registrazione.

Diversamente, un provvedimento è stato registrato con la seguente osservazione: “Si registra l’incarico (...) evidenziando la necessità che, ove il bisogno del supporto legale esterno permanga anche al termine dell’incarico in esame, sia rinnovata la procedura comparativa di individuazione. Si evidenzia, altresì, l’esigenza, di far precedere il contratto d’opera professionale da un provvedimento di conferimento dell’incarico, funzionale ad esplicitare le motivazioni sottostanti, nonché ad indicare i capitoli su cui va assunto l’impegno di spesa”.

Considerazioni conclusive del Consigliere delegato

I 19 provvedimenti, tutti attinenti a nomine di esperti presso gli Uffici Speciali, non hanno presentato particolari criticità.

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Provvedimenti PNRR più significativi

Con riguardo al Ministero della giustizia, si evidenzia che dei 10 provvedimenti pervenuti al controllo preventivo di legittimità, n. 7 (lett. g dell'art. 3, comma 1, della legge n. 20/1994) sono relativi alla missione 1.C1 del PNRR, recante "Digitalizzazione, Innovazione e Sicurezza nella P.A.", investimento 1.6 "Digitalizzazione delle grandi amministrazioni centrali". Nello specifico, tali contratti fanno riferimento alla procedura negoziata in 15 lotti senza previa pubblicazione del bando di gara, ai sensi dell'art. 63 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), finalizzata all'affidamento del servizio di digitalizzazione dei fascicoli giudiziari di Tribunali, Corti d'Appello e Suprema Corte di Cassazione, di cui alla missione indicata. Si evidenzia, infine, che n. 4 provvedimenti non hanno presentato alcuna criticità e che, dunque, sono stati regolarmente registrati.

Al contrario, n. 3 provvedimenti, per i quali si è riscontrata una sommaria giustificazione rispetto all'offerta presentata dall'aggiudicatario, a seguito delle opportune integrazioni, sono stati registrati con la seguente osservazione: "Il decreto in oggetto è ammesso a visto e conseguente registrazione per correttezza amministrativa, anche alla luce delle integrazioni documentali prodotte, evidenziando la necessità che, in futuro, l'Amministrazione, in sede di scrutinio delle giustificazioni formulate dagli operatori economici in relazione ad offerte risultate anomale, espliciti analiticamente le ragioni poste alla base di un giudizio di congruità, sostenibilità e serietà delle stesse offerte, soprattutto in presenza di significativi ribassi".

Un altro provvedimento sottoposto a controllo fa riferimento al contratto di locazione pluriennale di un immobile da adibire a uso degli Uffici del Processo (PNRR) presso la Suprema Corte di Cassazione. Tale provvedimento, tuttavia, è stato oggetto di ritiro in autotutela da parte dell'Amministrazione; richiesta rispetto alla quale si è provveduto a dare corso.

Da ultimo, sono pervenuti a controllo n. 2 provvedimenti di cui alla lettera c dell'art. 3, comma 1 della legge n. 20/1994, entrambi di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e con il Ministro dell'università e della ricerca, di cui uno volto a disciplinare le forme e i tempi della formazione pratica e teorica finalizzata a conseguire la qualificazione di mediatore esperto in programmi di giustizia riparativa, l'altro relativo all'istituzione, presso il Ministero della giustizia, dell'elenco dei mediatori esperti, con l'indicazione, accanto al nominativo del mediatore esperto, dell'eventuale qualificazione di formatore. Entrambi i provvedimenti sono riconducibili ad adempimenti legati al PNRR. Si segnala che nessun provvedimento ha evidenziato criticità e che, dunque, sono stati entrambi registrati senza osservazioni.

Considerazioni conclusive del Consigliere delegato

Dei 10 provvedimenti pervenuti al controllo, n. 3 sono stati registrati con osservazioni relative alla necessità di meglio specificare le ragioni poste alla base di un giudizio di congruità, sostenibilità e serietà delle stesse offerte, soprattutto in presenza di significativi ribassi.

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

Provvedimenti PNRR più significativi

Con riguardo al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, si evidenzia che dei 18 provvedimenti pervenuti al controllo preventivo di legittimità, n. 17 sono relativi a contratti di collaborazione stipulati nell'ambito del Progetto "Turismo delle Radici" (lett. f-ter dell'art. 3, comma 1, della legge n. 20/1994). Si segnala che nessun contratto ha riportato criticità e che, dunque, sono stati tutti registrati senza osservazioni.

UFFICIO DI CONTROLLO SUGLI ATTI DEL MINISTERO DELL'INTERNO E DELLA DIFESA

Premessa

In continuità con quanto evidenziato nella relazione relativa agli atti del PNRR pervenuti nel secondo semestre del 2022, l'Ufficio ha svolto, con riferimento al periodo dal 1° gennaio 2023 al 30 giugno 2023, un'attività di controllo che ha interessato n. 27 atti: n. 22 del Ministero dell'interno e n. 5 atti del Ministero della difesa.

Si tratta di un numero maggiore di atti rispetto a quelli trasmessi dalle due Amministrazioni controllate nell'intera annualità 2022, pari a n. 15 atti, dei quali n. 9 nel corso del primo semestre, per i quali non sono emerse criticità. A differenza dell'anno precedente non vi sono stati deferimenti alla Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato.

In particolare, si tratta di 26 decreti di approvazione di contratti [lettera c) e g) dell'art. 3, comma 1 della legge n. 20/1994] e di un atto di *governance* [lett. b) dell'art. 3, comma 1 della legge n. 20/1994].

ATTI PNRR PERVENUTI dal 01/01/2023 al 30/06/2023					
RIPARTIZIONE IN BASE ALLA TIPOLOGIA (TABELLA 1)					
UFFICIO DI CONTROLLO	TIPOLOGIA (legge n. 20/1994, articolo 3, comma 1)				
	ASS. RIS.+FONDI, VAR. BILANCIO	ATTI DI GOVERNANCE	APPROVAZIONE ATTI NEGOZIALI	GIACENZA MEDIA IN GG	TOTALE
	lett. a d h	lett. b fbis fter	lett. c g		
CONTROLLO ATTI DEL MINISTERO DELL'INTERNO E DEL MINISTERO DIFESA	0	1	26	13,81	27

ATTI PNRR PERVENUTI dal 01/01/2023 al 30/06/2023							
RIPARTIZIONE IN BASE ALL'ESITO DELL'ISTRUTTORIA (TABELLA 2)							
UFFICIO DI CONTROLLO	ESITO ISTRUTTORIA						
	REGISTRATI SENZA OSS	REGISTRATI CON OSS	RESTITUITI	IN ESAME	DI CUI		TOTALE
					Rilievi	Deferim.	
CONTROLLO ATTI DEL MINISTERO DELL'INTERNO E DEL MINISTERO DIFESA	22	2	2	1	1	0	27

Per la maggioranza degli atti esaminati l'Ufficio non ha rilevato criticità: n. 22 atti sono stati registrati senza osservazioni, n. 2 atti sono stati registrati con osservazioni, n. 2 atti sono stati restituiti alle rispettive Amministrazioni e per uno è stato mosso rilievo.

MINISTERO DELL'INTERNO

Provvedimenti PNRR più significativi

Tra gli atti più significativi si segnala il decreto del Capo del Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno, di concerto con il capo Dipartimento della Ragioneria generale dello stato del Ministero dell'economia e delle finanze del 19 maggio 2023, avente ad oggetto il riparto del contributo previsto dall'art. 1, commi 139 e ss., della legge 30 dicembre 2018, n. 156, pari a 1.347.937.865,43 euro, da destinare ad investimenti relativi ad opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e del territorio relativamente alle annualità 2023, 2024 e 2025. I suddetti contributi si radicano nell'assegnazione al Ministero dell'interno di finanziamenti per l'attuazione degli interventi del PNRR, specificatamente per la Missione 2 "Rivoluzione verde e transizione ecologica", Componente C4 "Tutela del territorio e della risorsa idrica, Investimento 2.2 "Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei comuni".

Si segnala, altresì, il decreto del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri dell'economia, dell'istruzione, degli affari europei e della famiglia del 26 aprile 2023, emanato ai sensi dell'art. 1, comma 449, della legge 11 dicembre 2016, n. 232/2016, relativo alla ripartizione del Fondo di solidarietà comunale, avente ad oggetto la ripartizione del suddetto fondo tra le regioni a statuto ordinario, della Sicilia e Sardegna, al fine di incrementare, in percentuale, il numero dei posti dei servizi educativi per l'infanzia per rimuovere gli squilibri territoriali nell'erogazione degli stessi. Sono previsti 120 milioni per l'anno 2022, 175 milioni per l'anno 2023, 230 milioni per l'anno 2024 fino all'anno 2027. Le risorse assegnate per il potenziamento del servizio degli asili nido sono vincolate all'attivazione del servizio e soggette alla rendicontazione da parte dei comuni. Le somme che, a seguito del monitoraggio, risultassero non destinate ad assicurare l'obiettivo stabilito per il potenziamento del servizio di asili nido, sono recuperate a valere sul fondo di solidarietà comunale attribuito ai medesimi comuni. Sono stati finanziati per il 2023 n. 5099 comuni. Tali enti ricevono risorse nella misura di 175 milioni di euro per attivare, nel corso dell'anno, il servizio per n. 22.822 bambini in età 3-36 mesi.

Assume rilievo, nell'ambito del programma degli acquisti e degli affidamenti pianificati nel PNRR, Missione 2, Componente 2 "Transizione energetica e mobilità sostenibile", Investimento 4.4.3 "Rinnovo del parco veicoli dei Vigili del Fuoco", il decreto con cui la Direzione centrale per le risorse logistiche e strumentali dei Vigili del fuoco ha approvato un ordine diretto di acquisto avente ad oggetto l'acquisto di n. 720 vetture elettriche per l'importo complessivo di 36.692.419,39 euro, con impegno assunto a valere sulla contabilità speciale n. 6300.

Numerose convenzioni sono state adottate dal Fondo edifici di culto (FEC) del Ministero dell'interno per la conservazione e restauro del beni del patrimonio: la Chiesa dei Cappuccini in Teramo, per un importo totale di 1.135.882,66 euro, la Basilica e il Museo di San Domenico in Bologna, per un importo totale di 5.160.000,00 euro, la Chiesa di S. Francesco d'Assisi di Palermo, per un importo di 790.000,00 euro, le Chiese del Beato Angelo, Santa Croce, SS. Carmelo e Biagio, Santa Maria Maddalena, San Francesco delle province di Ancona e di Pesaro e Urbino, per un totale di 1.340.000,00 euro.

MINISTERO DELLA DIFESA

Provvedimenti PNRR più significativi

In attuazione del controllo, si è ritenuto opportuno formulare, in sede di registrazione, una nota-osservazione relativamente a due decreti, mentre per uno l'Ufficio ha ritenuto di acquisire informazioni e chiarimenti attraverso apposito rilievo istruttorio. Nello specifico, è stato mosso rilievo istruttorio con riferimento al decreto direttoriale Teledife n. 75 del 22 maggio 2023 di approvazione del contratto di adesione ad un accordo quadro avente ad oggetto l'affidamento di "Servizi applicativi in ottica Cloud e PMO" stipulato in data 20 settembre 2022 con importo di 2.491.260,00 euro, la cui copertura finanziaria è assicurata attraverso i fondi assegnati

nell'ambito dell'investimento PNRR M1C1-I-1.5 "Cybersecurity" su apposita contabilità speciale.

L'Ufficio di controllo, anche in relazione ad una nota-osservazione dell'Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero della difesa, ha chiesto chiarimenti circa la possibile realizzazione dei lavori infrastrutturali del Centro di valutazione della difesa da parte del Genio campale con utilizzo di risorse PNRR. A seguito dei chiarimenti forniti dall'Amministrazione si è proceduto alla registrazione dell'atto.

Si è ritenuto, poi, di procedere alla formulazione di una nota-osservazione relativamente al decreto direttoriale Teledife n. 30 del 14 marzo 2023 che approva il contratto n. 717 del 14 dicembre 2022 per l'importo di 2.792.966,00 euro avente ad oggetto la "Prosecuzione sviluppo capacitivo Cyber Range (Cyber Range 1.0)" sottoscritto con un R.T.I. che detiene i diritti esclusivi ed il know how sul sistema ed è l'unico in possesso della capacità tecnologica-organizzativa per condurre l'impresa con il grado di accuratezza richiesto. Poiché alla Corte dei conti è pervenuto per il controllo di legittimità solo l'accordo stipulato tra l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale (ACN) e la Presidenza del Consiglio dei ministri, ma non i successivi accordi che l'ACN ha stipulato con vari soggetti attuatori, con apposita nota di osservazione si è richiamata l'attenzione dell'Amministrazione sulla necessità di trasmettere per il prescritto controllo gli accordi programmatici stipulati dalla stessa con i soggetti attuatori degli interventi previsti dal PNRR, volti a regolamentare i rapporti tra soggetto attuatore dell'intervento e Amministrazione attuatrice, in quanto la registrazione di tali accordi è propedeutica a quella dei decreti che approvano i singoli contratti esecutivi che realizzano gli obiettivi di missione previsti.

Un'ulteriore nota-osservazione è stata formulata con riferimento al decreto del Capo di Stato Maggiore - Arma dei Carabinieri - n. 518 del 1 giugno 2023 di approvazione del contratto n. 11.922, stipulato in data 5 maggio 2023 dal Centro Unico Contrattuale del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri per la fornitura di un sistema di n. 65.000 licenze d'uso per l'estensione di agenti "*extended detection and response*" cd "*XDR Cynet*", della durata di tre anni e per un importo di 3.037.470,00 euro, finalizzati all'efficientamento della sicurezza *cyber* dell'Arma dei Carabinieri. In particolare, risultando carente la certificazione relativa ai carichi tributari, in quanto circoscritta ai soli carichi definitivamente accertati, con nota-osservazione è stato richiesto all'Amministrazione "di effettuare, nel futuro, ogni approfondimento necessario volto all'acquisizione di un quadro più esaustivo circa la regolarità degli adempimenti fiscali dell'operatore economico e in particolare in merito alle violazioni non definitivamente accertate anche alla luce dell'onere valutativo previsto oltre le soglie di cui al decreto MEF senza numero del 28 settembre 2022".

UFFICIO DI CONTROLLO SUGLI ATTI DEL MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

Premessa

Con riferimento al periodo compreso tra il 1° gennaio - 30 giugno 2023, l'Ufficio è stato coinvolto nello studio di un significativo numero di provvedimenti afferenti al PNRR.

In particolare, avuto riguardo al semestre di riferimento, le Amministrazioni hanno trasmesso n. 38 atti per la sottoposizione al controllo preventivo di legittimità ex art. 3, comma 1, della legge n. 20/1994, numero in aumento rispetto al semestre precedente (35).

Sono stati formulati complessivamente n. 3 rilievi istruttori; anche tale dato è in aumento rispetto al secondo semestre 2022. Come il semestre precedente, non vi sono stati deferimenti.

Si riporta, nelle due tabelle di seguito indicate, l'analisi quantitativa degli atti pervenuti nel periodo di riferimento all'Ufficio e soggetti al controllo preventivo di legittimità. Gli atti sono ripartiti in base alla tipologia dell'atto (assegnazione fondi e variazione bilancio, *governance*, atti negoziali) (Tabella 1) e in base all'esito dell'istruttoria (Tabella 2).

ATTI PNRR PERVENUTI dal 01/01/2023 al 30/06/2023					
RIPARTIZIONE IN BASE ALLA TIPOLOGIA (TABELLA 1)					

UFFICIO DI CONTROLLO	TIPOLOGIA (legge n. 20/1994, articolo 3, comma 1)				
	ASS. RIS.+FONDI, VAR. BILANCIO	ATTI DI GOVERNANCE	APPROVAZIONE ATTI NEGOZIALI	GIACENZA MEDIA IN GG	TOTALE
	lett. a d h	lett. b fbis fter	lett. c g		
CONTROLLO ATTI DEL MINISTERO DELL'ECONOMIA E FINANZE	2	17	19	17,34	38

ATTI PNRR PERVENUTI dal 01/01/2023 al 30/06/2023							
RIPARTIZIONE IN BASE ALL'ESITO DELL'ISTRUTTORIA (TABELLA 2)							

UFFICIO DI CONTROLLO	ESITO ISTRUTTORIA						
	REGISTRATI SENZA OSS	REGISTRATI CON OSS	RESTITUITI	IN ESAME	DI CUI		TOTALE
					Rilievi	Deferim.	
CONTROLLO ATTI DEL MINISTERO DELL'ECONOMIA E FINANZE	22	12	3	1	3	0	38

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

Provvedimenti PNRR più significativi

Avuto riguardo ai principali atti sottoposti al controllo preventivo di legittimità ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera c), della legge n. 20/1994 ("atti normativi a rilevanza esterna, atti di programmazione comportanti spese ed atti generali attuativi di norme comunitarie"), si segnalano:

- il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 23 febbraio 2023, concernente le modifiche apportate alla Tabella A allegata al decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 6 agosto 2021, avente ad oggetto, altresì, la ridenominazione dei ministeri;
- il decreto ministeriale disciplinante l'accesso al Fondo opere indifferibili 2023 e di assegnazione delle relative risorse, ai sensi dell'articolo ai sensi dell'articolo 1, comma 377, della legge 29 dicembre 2022, Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025. Il fondo è stato progettato per fronteggiare gli aumenti eccezionali dei prezzi dei materiali da costruzione, nonché dei carburanti e dei prodotti energetici, registrati a seguito dell'aggiornamento dei prezzari regionali, così da consentire di avviare le procedure di affidamento degli interventi previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale complementare (PNC);
- i decreti approvativi di vari accordi sottoscritti per la realizzazione della sperimentazione del progetto complesso per la digitalizzazione completa dei pagamenti degli enti locali nel Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (Siope) e la corretta alimentazione e allineamento della Piattaforma dei crediti commerciali (PCC), i quali hanno coinvolto l'Unione province d'Italia (UPI), l'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI), l'Istituto per la finanza e economia locale (IFEL), l'Agenzia per l'Italia digitale (AGID); tali provvedimenti sono stati tutti registrati con osservazione, avuto riguardo alla peculiarità dell'istituto previsto dall'art. 5, comma 6, d.lgs. n. 50/2016, quale ipotesi speciale di accordo ex art. 15 della legge 241/1990, con invito rivolto all'Amministrazione "...ad operare una costante verifica circa la sussistenza e la permanenza, in corso di attuazione dell'accordo, dei presupposti ai quali è subordinato il ricorso ad accordi di collaborazione tra amministrazioni";
- il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, avente ad oggetto le misure incentivanti in favore degli enti locali che aderiscono alle riorganizzazioni e alle aggregazioni dei servizi pubblici locali ai sensi dell'art. 5 del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201. La riformulazione della disciplina dei Servizi Pubblici Locali è connessa alla *milestone* PNRR M1C2-8 "Entrata in vigore di tutti gli strumenti attuativi per l'effettiva attuazione e applicazione delle misure derivanti dalla legge annuale sulla concorrenza 2021". Sotto il profilo finanziario, dalla previsione di tali misure di incentivazione non derivano nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato.

Tra gli atti sottoposti al controllo preventivo di legittimità ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera g), della legge n. 20/1994 (*"decreti che approvano contratti delle amministrazioni dello Stato..."*), si segnalano:

- il decreto di approvazione del contratto n. 1609 di rep. datato 2 novembre 2022, del valore di 900.970,00 euro, IVA inclusa, di acquisizione del sistema di *Endpoint Protection EDR "Fireeye HX"* - Missione 1, Componente 1, Asse 1 del PNRR, Investimento 1.5 "Cybersecurity" - Progetto "Missione digitale";
- il decreto del Direttore generale del tesoro n. 4593977 del 6 marzo 2023 di approvazione della Convenzione stipulata tra il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento del tesoro e la società STMicroelectronics S.r.l, relativa alla realizzazione di un progetto rientrante Missione M1C2, nell'Investimento 2 "Innovazione e tecnologia della microelettronica", del PNRR; la misura di aiuto nella forma del contributo a fondo perduto è pari ad 100 milioni di euro per il 2022 e 240 milioni di euro per il 2023. Il provvedimento è stato registrato a seguito dei chiarimenti forniti dall'Amministrazione all'esito di un rilievo istruttorio volto ad approfondire i profili di natura finanziaria della Convenzione in relazione alla sua durata sino al 2033.

Con riferimento, invece, all'attività di controllo di legittimità sugli atti di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d), della legge n. 20 del 1994 [*"provvedimenti di comitati interministeriali di riparto o assegnazione fondi ed altre deliberazioni emanate nelle materie di cui alle lettere b) e c)*], si evidenzia:

- la delibera CIPRESS del 27 dicembre 2022, n. 48 di ricognizione ex articolo 44, comma 7 bis, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, degli interventi finanziati con le risorse FSC rientranti nei progetti del PNRR.

Per il semestre di riferimento si evidenzia che è stata registrata una sola variazione di bilancio attinente al PNRR.

Per quanto concerne gli atti di *governance*, invece, nel semestre di riferimento l'attività di controllo preventivo di legittimità è stata svolta su una copiosa mole di provvedimenti di conferimento di incarichi di carattere generale e non, come pure di conferimenti di incarichi dirigenziali di consulenza, studio e ricerca per il PNRR, e di incarichi di direttore d'ufficio delle Unità di Missioni istituite *ad hoc*, in coerenza con le finalità di attuazione del Piano.

Considerazioni conclusive del Consigliere delegato

Nel periodo di riferimento della presente relazione è intervenuta una rilevante innovazione normativa che ha introdotto nuove misure organizzative per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e del Piano Nazionale degli investimenti complementari.

In particolare, con il decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 aprile 2023 n. 41, è stata ridefinito, in maniera articolata, l'assetto della *governance* in tale settore.

Da un lato, è stato sostituito l'esistente Servizio centrale per il PNRR con un Ispettorato generale per il PNRR, di livello dirigenziale generale, presso il Ministero dell'economia; dall'altro, è stata disposta l'istituzione della Struttura di missione per il PNRR presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

I compiti di tale nuova Struttura di missione, sebbene riferibili ad un livello di azione di natura prevalentemente politica, rivelano molti punti di contatto con l'area di azione riservata invece all'Ispettorato generale.

Il superamento di eventuali criticità resta affidato – secondo il disposto normativo – al “confronto collaborativo” delle singole strutture organizzative.

UFFICIO DI CONTROLLO SUGLI ATTI DEL MINISTERO DELLE IMPRESE E DEL MADE IN ITALY, DEL MINISTERO DELL'AGRICOLTURA, DELLA SOVRANITÀ ALIMENTARE E DELLE FORESTE E DEL MINISTERO DEL TURISMO

Premessa

Nel 2022 sono pervenuti in totale n.100 atti PNRR, di cui n. 34 concernenti assegnazione risorse e fondi [lett. a), d) e h) dell'art. 3, comma 1, della legge n. 20/1994], n. 39 atti concernenti atti di *governance* [lett. b), f-bis), f-ter) dell'art. 3, comma 1, della legge n. 20/94], n. 27 atti concernenti approvazioni atti negoziali (lett. c) e g) dell'art. 3, comma 1, della legge n. 20/1994]. Solo un provvedimento è stato interessato da rilievo; tutti gli altri sono stati registrati senza osservazioni.

Si riporta, nelle due tabelle di seguito indicate, l'analisi quantitativa degli atti pervenuti nel periodo di riferimento all'Ufficio e soggetti al controllo preventivo di legittimità. Gli atti sono ripartiti in base alla tipologia dell'atto (assegnazione fondi e variazione bilancio, *governance*, atti negoziali) (Tabella 1) e in base all'esito dell'istruttoria (Tabella 2).

ATTI PNRR PERVENUTI dal 01/01/2023 al 30/06/2023					
RIPARTIZIONE IN BASE ALLA TIPOLOGIA (TABELLA 1)					

UFFICIO DI CONTROLLO	TIPOLOGIA (legge n. 20/1994, articolo 3, comma 1)				
	ASS. RIS.+FONDI, VAR. BILANCIO	ATTI DI GOVERNANCE	APPROVAZIONE ATTI NEGOZIALI	GIACENZA MEDIA IN GG	TOTALE
	lett. a d h	lett. b fbis fter	lett. c g		
CONTROLLO ATTI DEL MINISTERO DELLE IMPRESE E DEL MADE IN ITALY, DEL MINISTERO DELL'AGRICOLTURA E DELLA SOVRANITA' ALIMENTARE E DELLE FORESTE E DEL MINISTERO DEL TURISMO	1	16	36	32,11	53

ATTI PNRR PERVENUTI dal 01/01/2023 al 30/06/2023							
RIPARTIZIONE IN BASE ALL'ESITO DELL'ISTRUTTORIA (TABELLA 2)							

UFFICIO DI CONTROLLO	ESITO ISTRUTTORIA						
	REGISTRATI SENZA OSS	REGISTRATI CON OSS	RESTITUITI	IN ESAME	DI CUI		TOTALE
					Rilievi	Deferim.	
CONTROLLO ATTI DEL MINISTERO DELLE IMPRESE E DEL MADE IN ITALY, DEL MINISTERO DELL'AGRICOLTURA E DELLA SOVRANITA' ALIMENTARE E DELLE FORESTE E DEL MINISTERO DEL TURISMO	40	0	10	3	0	0	53

Provvedimenti PNRR più significativi

Per ciascuna tipologia di atti pervenuti del Ministero delle imprese e del *made in Italy* (Mimit) [a) assegnazione risorse e fondi, variazioni di bilancio, b) atti di *governance*, c) approvazione atti attuativi], si segnalano i seguenti più significativi:

a) Assegnazione risorse e fondi

Missione 4, Componente 2, Horizon Europe:

- decreto del Ministro del 13 giugno 2023, n. 119764, modifica il decreto ministeriale del 16 dicembre 2022, n. 186485, che regola l'assegnazione delle risorse alle sette Partnership europee nelle quali è coinvolta l'Amministrazione controllata, concernente i Partenariati Horizon Europe nell'ambito del PNRR.

Il provvedimento dispone una riduzione delle tempistiche e uno snellimento delle procedure al fine di assicurare l'efficace e corretto utilizzo delle risorse finanziarie e la tempestiva realizzazione degli interventi secondo il cronoprogramma previsto dal PNRR, ivi compreso il puntuale raggiungimento dei relativi traguardi e obiettivi, garantendo una migliore distribuzione delle risorse; nonché al fine di gestire l'economia di spesa che potrebbe realizzarsi nell'ipotesi in cui non venissero effettivamente impiegate tutte le risorse allocate sui bandi delle diverse partnership; per contrastare la situazione di "*undersubscription*" del Ministero.

Missione 4, Componente 2, Investimento 2.3 "Potenziamento ed estensione tematica e territoriale dei centri di trasferimento tecnologico per segmenti di industria":

- decreto del Ministro, del 10 marzo 2023, n. 70138 reca la definizione delle risorse, delle procedure e dei criteri per il finanziamento di programmi per il potenziamento di servizi tecnologici avanzati e innovativi.

Il provvedimento, nello specifico, definisce l'ambito soggettivo dei beneficiari degli aiuti di Stato ("imprese a cui verranno erogati servizi a costi agevolati o contributi diretti alla spesa per la realizzazione di progetti di innovazione"), indica i criteri di selezione dei servizi ("valutazione del livello di maturità digitale, la prova prima dell'investimento, la formazione sull'utilizzo di tecnologie e soluzioni innovative, le consulenze e l'assistenza su protezione della proprietà intellettuale, sull'accesso ai finanziamenti e su innovazione di processo o di prodotto"), ripartisce le risorse come segue (art. 2, comma 5):

- a) 3.559.000 euro, per cofinanziare i programmi, con le risorse allocate per l'Italia dal Programma Europa digitale per la rete europea dei poli dell'innovazione digitale;
- b) 13.400.000 euro per sostenere le spese relative al funzionamento dei Centri di competenza ad alta specializzazione, nella forma di contributi diretti alla spesa;
- c) 100.000.000 euro sia per i *competence center* e per la gestione di progetti innovativi rivolti alle imprese, in particolare PMI, che per coprire i costi relativi all'erogazione dei servizi;
- d) 114.500.000 euro per finanziare i programmi dei *Seal of excellence*.

Prevede che la restante quota di risorse, non attribuita dal decreto, sarà destinata a soggetti e a programmi di attività in attuazione dell'Investimento 2.3 M4C2 del PNRR con successivi provvedimenti direttoriali, demandando ad un successivo provvedimento l'eventuale rideterminazione della ripartizione e alle successive stipule della Convenzione l'impegno delle relative risorse a favore di ciascun centro di trasferimento tecnologico. Destina almeno il 40% delle risorse a favore delle regioni del Mezzogiorno.

Le risorse saranno a valere sulla contabilità speciale n. 6287 intestata al Ministero.

b) Atti di governance

Tra gli atti pervenuti, n. 6 atti di *governance* hanno ad oggetto l'approvazione dei contratti di collaborazione per gli incarichi di esperto di comprovata qualificazione professionale nelle materie oggetto degli interventi (aiuti di Stato; giuridico-affari legali; rendicontazione progetti cofinanziati UE; audit di programmi europei (controlli); informatico-giuridico e nelle tecnologie emergenti; sostenibilità per supporto ad *assessment DNSH principle e tagging*) ai sensi del combinato disposto dell'articolo 7, comma 6, del d.lgs. n.165/2001 e dell'articolo 7, comma 4, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito dalla legge 6 agosto 2021, n. 113).

L'importo massimo per ciascun incarico è di 50.000 euro lordi annui.

Tutti i provvedimenti sono stati registrati senza osservazioni.

c) Approvazione atti attuativi

- PNRR Missione 5, Componente 1, Investimento 1.2 “Creazione di imprese femminili”.

Decreto direttoriale del 17 febbraio 2023, n. 354, approva la Convenzione del 2 febbraio 2023 per la regolamentazione dei rapporti tra il Ministero delle imprese e del made in Italy e l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. - Invitalia in ordine alla gestione e all'attuazione del "Fondo a sostegno dell'impresa femminile", comprensiva della dotazione aggiuntiva del PNRR per la diffusione della cultura e la formazione imprenditoriale femminile.

La dotazione complessiva è di 45.000.000,00 euro, a valere sul PNRR, di cui un importo massimo pari a 4.340.000,00 euro è destinato, a titolo di rimborso dei costi sostenuti per le “Attività di formazione, promozione e diffusione della cultura imprenditoriale”, all’Agenzia.

- PNRR, Missione 4, Componente 2, Investimento 2.3 “Potenziamento ed estensione tematica e territoriale dei centri di trasferimento tecnologico per segmenti di industria”

Nel contesto di attuazione dell’investimento 2.3, Missione 4, Componente 2 del PNRR, ai sensi dell’art. 6, comma 4, del decreto del Ministro n. 70138 del 10 marzo 2023, sono stati adottati 8 provvedimenti di concessione di agevolazioni ai centri di competenza ad alta specializzazione, già selezionati quale centro di trasferimento tecnologico nel quadro degli interventi connessi al Piano nazionale industria 4.0, ritenuti funzionale agli obiettivi dell’Investimento 2.3 del PNRR.

I centri di competenza selezionati e, come tali, destinatari dei provvedimenti sono stati: BI-REX - Big Data Innovation&Research Excellence (relativa agevolazione pari ad 18.420.601 euro), Competence Industry Manufacturing 4.0 (relativa agevolazione pari ad 15.550.000 euro), Consorzio MedITech – Mediterranean Competence Centre 4 Innovation (relativa agevolazione pari ad 10.500.000 euro), SMACT Società Consortile per Azioni (relativa agevolazione pari ad 16.190.000 euro), MADE S.C.A.R.L. (relativa agevolazione pari ad 15.060.000 euro), Associazione Cyber4.0 (relativa agevolazione pari ad 13.000.000 euro), Start 4.0 (relativa agevolazione pari ad 11.800.000 euro), ARTES 4.0 (relativa agevolazione pari ad 12.801.315 euro).

Tutti i provvedimenti sono stati registrati senza osservazioni.

- PNRR, Missione 2, Componente 2, Investimento 5.3 “Sviluppo di una leadership internazionale, industriale e di ricerca e sviluppo nel campo degli autobus elettrici”

Decreto direttoriale del 3 aprile 2023 approva la Convenzione tra il Ministero e l’Agenzia nazionale per l’attrazione degli investimenti e lo sviluppo d’impresa S.p.A. - Invitalia per la regolamentazione dei rapporti tra le parti in ordine alla gestione dell’intervento agevolato di cui al decreto senza numero del Ministro dello sviluppo economico del 29 aprile 2022, ossia il finanziamento di proposte progettuali che prevedono la realizzazione di programmi di investimento per un importo complessivamente non inferiore a 1 milione di euro e non superiore a 20 milioni (ossia al di sotto della soglia dimensionale prescritta per l’accesso alla misura dei Contratti di sviluppo) per il sostegno alla trasformazione verde e digitale dell’industria degli autobus al fine di produrre veicoli elettrici e connessi.

La dotazione, in sede di prima applicazione, ammonta a complessivi euro 80.000.000. Per lo svolgimento delle attività tecniche e amministrative riguardanti la gestione e l’attuazione dell’intervento agevolativo riconducibili alla progettazione, gestione degli incentivi e coordinamento/monitoraggio/reporting viene riconosciuto a Invitalia il rimborso delle spese sostenute nel limite massimo del 2% delle risorse dell’investimento.

Considerazioni conclusive del Consigliere delegato

Con riferimento al binomio Mimit-PNRR si evidenzia che, tendenzialmente, l’attuazione delle missioni di competenza del Ministero avvengono mediante l’utilizzo, l’implementazione e l’incremento economico-finanziario delle misure già presenti tra gli strumenti dello stesso (es. accordi per l’innovazione, contratti di sviluppo) e che laddove il Ministero è individuato come

soggetto attuatore, esso affida la gestione operativa e il supporto tecnico alla società in house Invitalia.

Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste

Provvedimenti PNRR più significativi

Per ciascuna tipologia di atti pervenuti del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste (Masaf) [a) assegnazione risorse e fondi, variazioni di bilancio, b) atti di *governance*, c) approvazione atti attuativi], si segnalano i seguenti più significativi:

a) Assegnazione risorse e fondi

- PNRR, Missione 2, Componente 1, Investimento 2.3 “Innovazione e meccanizzazione nel settore agricolo e alimentare”.

Decreto ministeriale del 2 febbraio 2023, n. 53263, reca il riparto in favore delle regioni e province autonome di euro 500 milioni e la definizione delle modalità di emanazione dei bandi regionali relativi a 100 milioni di euro, destinati alla sottomisura ammodernamento dei frantoi oleari.

Il provvedimento ripartisce in favore delle regioni e province autonome di euro 500 milioni e definisce le modalità di emanazione dei bandi regionali relativi a euro 100 milioni, destinati alla sottomisura ammodernamento dei frantoi oleari. In particolare, individua i ruoli, i rapporti e gli impegni a carico del ministero e delle regioni e province autonome per garantire il rispetto del cronoprogramma e delle norme riguardanti l'attuazione del PNRR, come da Allegato n. 1; descrive gli elementi che garantiscono la compatibilità degli interventi, relativi ai 100 milioni di euro destinati all'ammodernamento dei frantoi oleari, con la disciplina europea degli aiuti di Stato, in conformità alla sezione 1.1.1.4 degli Orientamenti. Rimanda a un successivo decreto ministeriale la definizione delle modalità di attuazione degli interventi regionali relativi alla somma di euro 400 milioni, da destinare alla sottomisura “ammodernamento dei macchinari agricoli che permettano l'introduzione di tecniche di agricoltura di precisione”, nel rispetto dei tempi previsti dal PNRR.

b) Atti di governance

Sono pervenuti n. 6 atti di *governance*: 2 decreti di conferimento di incarico dirigenziale di livello non generale presso l'Unità di Missione per l'attuazione del PNRR; 3 decreti approvativi dei contratti di collaborazione per gli incarichi di esperto di comprovata qualificazione professionale nelle materie oggetto degli interventi (contabilità pubblica e rendicontazione di progetti cofinanziati da programmi dell'Unione europea; contrattualistica, appalti e procedure ad evidenza pubblica; *data management and analysis* e applicazione delle tecnologie emergenti alla gestione, monitoraggio e controllo di risorse finanziarie pubbliche e/o alla trasformazione digitale dei processi per tramite delle tecnologie digitali ai sensi del combinato disposto dell'articolo 7, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001 e dell'articolo 7, comma 4, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito dalla legge 6 agosto 2021, n. 113) e 1 decreto di revoca dell'incarico dirigenziale di livello non generale di dirigente dell'Ufficio I, Coordinamento della gestione, dell'Unità di Missione per l'attuazione del PNRR.

Tutti i provvedimenti sono stati registrati senza osservazioni.

c) Approvazione atti attuativi

- Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR – Contratti di filiera.

Decreto ministeriale del 31 gennaio 2023, n. 48567, reca la disciplina delle modalità e delle procedure per l'attuazione dei Contratti di filiera e le relative misure agevolative per la realizzazione dei Programmi.

Il provvedimento si propone di incrementare gli investimenti in tecnologie forestali innovative per favorire la crescita e l'innovazione delle imprese della filiera del legno e dell'arboricoltura da legno nazionali, finalizzando, altresì, investimenti per il trasferimento delle conoscenze, formazione ed informazione, per la ricerca e per lo sviluppo.

In particolare, delinea l'ambito operativo dell'intervento, ossia i criteri, le modalità e le procedure per l'attuazione dei contratti di filiera, nonché le relative misure agevolative,

determinando sia la concessione nella forma del contributo in conto capitale, sia la modalità di accoglimento delle domande nella modalità “a sportello”. Prevede, ai fini dell’ammissibilità dei contratti di filiera, che i programmi coinvolgano almeno due beneficiari diretti articolati nei segmenti della filiera e che le spese siano quantificate nel limite massimo di 1.200.000 euro, in coerenza con le spese massime ammissibili per il regime degli aiuti di stato.

La dotazione complessiva è di 1.203,3 milioni di euro per le annualità dal 2022 al 2026.

- PNRR, Missione 2, Componente 1, Investimento 2.1, “Sviluppo logistica per i settori agroalimentare, pesca e acquacoltura, silvicoltura, floricoltura e vivaismo”

Decreto ministeriale del 21 aprile 2023, n. 216254, approva la Convenzione per la regolamentazione dei rapporti tra il Ministero e l’Agenzia nazionale per l’attrazione degli investimenti e lo sviluppo d’impresa S.p.A. - Invitalia in ordine alle attività di gestione della misura “Sviluppo logistica per i settori agroalimentare, pesca e acquacoltura, silvicoltura, floricoltura e vivaismo” di cui al decreto ministeriale del 5 agosto 2022 e al decreto ministeriale del 30 agosto 2022 senza numero.

La dotazione complessiva è di 300 milioni di euro, di cui 6.015.134,27 euro a favore di Invitalia a titolo di rimborso dei costi sostenuti per la logistica dei mercati e dei porti.

- PNRR, Missione 2, Componente 1, Investimento 2.2, “Parco Agrisolare”

Decreto ministeriale del 19 aprile 2023, n. 211444, reca le direttive necessarie all’attuazione della misura “Parco Agrisolare”, tramite l’erogazione di un contributo a fondo perduto per la realizzazione di impianti fotovoltaici su edifici a uso produttivo nei settori agricolo, zootecnico e agroindustriale, al fine di perseguire l’obiettivo climatico-ambientale di contribuire all’adattamento ai cambiamenti climatici e alla loro mitigazione tramite la promozione dell’energia sostenibile e dell’efficienza energetica.

Il provvedimento, in particolare, definisce i criteri per la concessione dell’aiuto individuale ai soggetti beneficiari e la relativa entità dello stesso; la procedura per l’ammissione all’aiuto; i criteri di verifica e le modalità di concessione dell’aiuto. Seleziona e finanzia progetti che prevedono l’acquisto e la posa in opera di pannelli fotovoltaici sulle coperture di fabbricati strumentali all’attività dei soggetti beneficiari, ivi compresi quelli destinati alla ricezione ed ospitalità nell’ambito dell’attività agrituristica, nonché l’esecuzione di uno o più interventi di riqualificazione ai fini del miglioramento dell’efficienza energetica delle strutture.

La dotazione complessiva è di 1.500 milioni di euro. Ad oggi, a seguito dei decreti ministeriali del 21 dicembre 2022 e 30 marzo 2023, risultano risorse residue pari ad 993.031.470,19 euro.

Considerazioni conclusive del Consigliere delegato

In sede di istruttoria dei provvedimenti di competenza del Ministero dell’agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste caratterizzati dalla disciplina PNRR è emersa una problematica relativa agli atti attuativi dei cc.dd. “progetti in essere” recuperati e inseriti negli obiettivi del Piano.

Con i cc.dd. “progetti in essere” si intendono quegli interventi assentiti ai consorzi di bonifica per il miglioramento/il recupero/ l’efficientamento dei bacini idrici e dei canali irrigui e già finanziati o programmati al finanziamento su leggi di bilancio nazionali quali le leggi n. 145/2018 e n. 160/2019, rispettosi delle condizioni del PNRR, tra cui il criterio DNSH (*do not significant harm*) e coerenti con le tempistiche di attuazione dello stesso (ultimazione e collaudo dei lavori finanziati entro e non oltre il 30 giugno 2026). Tali progetti, individuati nel numero di 55, sono stati oggetto di registrazione da parte dell’Ufficio, ma non hanno prodotto effetti, poiché al momento di mettere a bando il progetto o, in taluni casi, nelle more dell’approvazione del Quadro Tecnico Economico, le risorse concesse, ovvero previste in stanziamento, si sono rivelate insufficienti a dare avvio ai lavori in ragione dell’aumento dei prezzi e dei costi dei materiali da costruzione negli appalti pubblici, imponendo una revisione del QTE, ovvero la rimodulazione dei progetti per stralci funzionali. Per fronteggiare tale situazione, l’articolo 26, comma 7, del decreto-legge n. 50/2022, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2022, n. 191, ha istituito il Fondo per l’avvio delle opere indifferibili, finalizzato a consentire l’avvio

entro il 31 dicembre 2022 delle procedure di affidamento previste dai cronoprogrammi degli interventi. Ciò al fine di evitare il blocco dei lavori e assicurare il raggiungimento degli obiettivi del PNRR.

I consorzi hanno, pertanto, presentato domande di accesso al finanziamento dal Fondo al fine di attingere risorse aggiuntive a copertura di quelle iniziali rivelatesi insufficienti. Di seguito, hanno trasmesso all'Ufficio, per il prescritto controllo preventivo di legittimità, i progetti, già precedentemente ammessi a registrazione, limitatamente alla riapprovazione dei nuovi quadri tecnico-economici di concessione dei progetti aggiornati, in ragione degli importi aggiuntivi a valere sull'evocato Fondo.

Tuttavia, l'atto di accesso alle risorse del Fondo, sebbene abbia determinato un aumento del finanziamento assentito e registrato - ovvero una modifica in variante del contratto per via dei precitati stralci funzionali - è stato ritenuto, nella maggior parte dei casi, non soggetto alla cognizione dell'Ufficio di controllo e restituito all'Amministrazione. La ragione a fondamento della restituzione è da rinvenirsi nel fatto che le assegnazioni di risorse ai singoli progetti costituiscono atti meramente consequenziali al decreto senza numero del Presidente del Consiglio dei ministri del 28 luglio 2022, recante le condizioni di accesso al fondo, registrato dall'Ufficio di controllo atti MEF quale atto normativo generale, e al decreto Mef-RgS n. 160/2022, di riparto delle risorse.

L'orientamento volto ad escludere dal controllo le riapprovazioni dei QTE a valere sul Fondo ha comportato una notevole velocizzazione delle procedure di gara e di affidamento, senza pregiudicare la funzione di controllo (esercitata sugli atti presupposti a monte). Nel dettaglio, sono stati restituiti in quanto non soggetti a controllo - perché contenenti una mera riapprovazione del quadro tecnico-economico - 8 provvedimenti.

Da quel momento, l'Amministrazione, preso atto dell'orientamento dell'Ufficio, non ha più inoltrato alla Corte tale tipologia di atti, privi di discrezionalità e meramente attuativi, e come tali estranei al perimetro di cui all'art. 3, comma 1, legge n. 20/1994. Ciò ha comportato senza dubbio sia la velocizzazione delle procedure necessarie al raggiungimento delle *milestone* e dei *target* fissati dal PNRR, sia l'incremento della capacità di spesa dei fondi PNRR.

Ministero del turismo

Provvedimenti PNRR più significativi

Per le tipologie di atti pervenuti del Ministero del turismo [b) atti di *governance*, c) approvazione atti attuativi], si segnalano i seguenti più significativi:

b) Atti di governance

Decreto del Segretario generale del 26 giugno 2023, n. 12199, nomina n. 2 consulenti esperti in materia di consulenza giuridica e di gestione finanziaria.

Registrazione con osservazione in seguito a rilievo: "Visti i chiarimenti offerti dall'Amministrazione si sottopone a registrazione il provvedimento in esame invitando l'Amministrazione, per il futuro, a disporre il conferimento di incarico con provvedimento singolo e individuale per ciascun incaricato".

c) Approvazione atti attuativi

PNRR, Missione 1, Componente 3, Investimento 4.1, "Tourism Digital Hub" (TDH)

- Decreto del Segretario generale del 13 febbraio 2023, n. 3001, approva il Contratto stipulato tra il Ministero del turismo e la società Telecom Italia S.p.A., relativo al lotto 1 Fornitura di licenze d'uso di un software di "Indoor Mobile Tracking Solution", per un importo pari a 788.800,00 euro oltre IVA e oneri di legge se dovuti, con contestuale impegno delle relative risorse.

Lo svolgimento della procedura di gara è affidato ad Invitalia, in qualità di Centrale di Committenza.

La durata complessiva della prestazione è di 36 mesi, decorrenti dalla richiesta di avvio della prestazione stessa formulata dal Direttore dell'esecuzione del contratto.

La dotazione complessiva è di 962.330,00 euro e graverà sulle risorse assegnate al Ministero dal PNRR relative agli esercizi finanziari 2023-2024-2025.

- Decreto del Segretario generale del 13 febbraio 2023, n. 3002, approva il Contratto stipulato tra il Ministero del turismo e la società Telecom Italia S.p.A., relativo al lotto 2 Fornitura *software outdoor mobile tracking solution*, per un importo pari a 789.887,00 euro oltre IVA e oneri di legge se dovuti, con contestuale impegno delle relative risorse.

Lo svolgimento della procedura di gara è affidato ad Invitalia, in qualità di Centrale di Committenza.

La durata complessiva della prestazione è di 36 mesi, decorrenti dalla richiesta di avvio della prestazione stessa formulata dal direttore dell'esecuzione del contratto.

La dotazione complessiva è di 963.662,14 euro e graverà sulle risorse assegnate al Ministero dal PNRR relative agli esercizi finanziari 2023-2024-2025.

ATTUAZIONE PNRR generico

- Decreto del Segretario generale del 2 marzo 2023, n. 4187, approva il Contratto stipulato tra il Ministero del turismo e la Società Ales Arte Lavoro e Servizi S.p.A., società in house del Ministero della cultura, per la fornitura di “Servizi di supporto finalizzati alla realizzazione di un progetto per il rafforzamento della capacità amministrativa e gestionale degli uffici per l’attuazione del PNRR per il Ministero del turismo”, con contestuale impegno delle risorse.

Il contratto rinnova, per il periodo che va dal 15 marzo 2023 al 14 marzo 2024, un precedente contratto stipulato tra le medesime parti in data 22 febbraio 2022, con scadenza al 14 marzo 2023, che, a sua volta, rinnovava un contratto stipulato in data 24 novembre 2020 tra la predetta società e il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo – Direzione generale turismo. Con l’istituzione del Ministero del turismo, avvenuta con il decreto-legge 1° marzo 2022, n. 22, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 aprile 2021, n. 55, lo stesso è subentrato in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi facenti capo al Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo in materia di turismo, ivi incluso il citato contratto. Data la necessità di continuare ad avvalersi del supporto della Società Ales, anche al fine di consentire, in attuazione del principio di continuità dell’azione amministrativa, la prosecuzione dei progetti in corso, l’Amministrazione ha deciso di disporre un ulteriore rinnovo, mediante la stipula di un nuovo contratto, visto anche il divieto di rinnovo tacito, contenuto nell’art. 4 di tutti i contratti stipulati, conformemente alla normativa in materia.

La dotazione complessiva è di 1.265.848,42 euro, di cui 1.009.210,66 euro a valere sull’annualità 2023 e 256.637,76 euro sull’annualità 2024.

Considerazioni conclusive del Consigliere delegato

Il Ministero del turismo, con la stipula dei contratti aventi ad oggetto la fornitura di prodotti software da integrare nella mobile app del *Tourism Digital Hub*, ha acquisito le forniture necessarie all’incremento delle funzionalità della piattaforma. Lo svolgimento della procedura di gara è stato affidato alla società Invitalia.

Al contempo, il Ministero ha ritenuto opportuno continuare ad avvalersi dei servizi della Società Ales Arte Lavoro e Servizi S.p.A, società in house del Ministero della cultura, stipulando con essa un contratto per il rinnovo della fornitura di servizi di supporto per l’attuazione del PNRR, al fine di garantire la prosecuzione dei progetti in corso.

UFFICIO DI CONTROLLO SUGLI ATTI DEL MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI E DEL MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA SICUREZZA ENERGETICA

Premessa

In continuità con quanto evidenziato nella relazione relativa al secondo semestre 2022, l'Ufficio ha svolto, con riferimento al periodo 1° gennaio-30 giugno 2023, le funzioni di controllo sui provvedimenti finanziati dalle risorse attribuite al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) e al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (MASE) dal d.m. del MEF 6 agosto 2021 secondo quanto di seguito riportato:

- al MASE (ex MITE): n. 26 interventi/sub-interventi, relativi alle Misure/Componenti M2C1, M2C2, M2C3, M2C4 ed M3C2, per un importo complessivo pari ad 34.682.812.050,56 euro, dei quali 11.572.100.000,00 euro per la realizzazione di “progetti in essere”, 22.110.712.050,96 euro per la realizzazione di “nuovi progetti” e 1.000.000.000,00 di euro per la realizzazione di progetti già rientranti in ambito FSC 2014-2020;
- al MIT (ex MIMS): n. 44 interventi/sub-interventi, relativi alle Misure/Componenti M2C2, M2C4, M3C1, M3C2, M5C2 ed M5C3, per un importo complessivo pari a 62.097.042.500,81 euro, dei quali 25.070.108.000,00 euro per la realizzazione di “progetti in essere”, 29.460.862.500,81 euro per la realizzazione di “nuovi progetti” e 7.566.000.000,00 euro per la realizzazione di progetti già rientranti in ambito FSC 2014-2020.

Alla data del 30 giugno 2023 risultano essere stati “attivati”, ovvero attuati tramite atti soggetti al controllo preventivo di legittimità, n. 22 interventi/sub-interventi per il MASE e n. 41 per il MIT.

Complessivamente sono pervenuti al controllo n. 244 atti, a fronte dei 353 dell'intera annualità 2022 dei quali n. 241 nel corso del primo semestre.

Va, innanzitutto, evidenziato che, nel corso del primo semestre 2023 sempre più peso assume il numero dei rilievi formulati alle Amministrazioni controllate, che risultano essere pari a n. 72 (nel 2022 alla data del 31 dicembre ne risultavano n. 6, dei quali n. 3 emanati nel corso del primo semestre e n. 3 nel corso del secondo). Nello stesso periodo, è stato emanato un solo rilievo-avviso, mentre nel corso del 2022 erano stati n. 5, dei quali n. 2 nel corso del primo semestre e n. 3 nel secondo.

Analogamente all'anno precedente, non vi sono stati deferimenti riguardanti gli atti PNRR.

Nel primo semestre 2023, il numero degli atti restituiti è stato significativo (n. 70). Tra questi rilevano quelli in autotutela (n. 32), dei quali n. 2 relativi ad atti del MIT (entrambi rientranti nella tipologia di cui all'art. 3, comma 1, lett. c, della legge n. 20 del 1994 e cioè gli atti normativi a rilevanza esterna e gli atti di programmazione comportanti spese), n. 4 relativi ad incarichi di esperti PNRR ricadenti nella tipologia di cui all'art. 3, lett. f-bis della legge n. 20/1994 e n. 26 relativi ad incarichi di esperti PNRR, di cui all'art. 3, comma 1, lett. lettera f-ter), della medesima legge n. 20/1994.

In relazione a questi ultimi 30 provvedimenti (tutti di competenza del MASE), occorre evidenziare come, una volta ritirati in autotutela dall'Amministrazione, essi non siano più stati riproposti al controllo, in quanto, all'uopo, vi è stato un seguito normativo, concretizzatosi nella modifica dell'articolo 34, comma 1, del decreto-legge n. 152 del 2021, avvenuta in virtù dell'art. 19, comma 3, lettera a-bis), del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 aprile 2023, n. 41, con il quale è stato disposto che “*con decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono definiti la composizione del contingente, i profili degli esperti da inserire nella short list di cui al comma 2-bis e i compensi degli esperti*”. Tale decreto è stato emanato in data 26 giugno 2023 ed è stato registrato dall'Ufficio, senza osservazioni.

Sono state, inoltre, effettuate n. 36 restituzioni per carenza documentale, nonché ulteriori n. 2 relative ad atti non soggetti al controllo.

Si tratta di dati significativi a dimostrazione di una linea di tendenza che interpreta in maniera sempre più diffusa il controllo preventivo di legittimità come funzione, tra l'altro, conformativa dell'azione amministrativa della Pubblica amministrazione.

Si riporta, nelle due tabelle di seguito indicate, l'analisi quantitativa degli atti pervenuti nel periodo di riferimento all'Ufficio e soggetti al controllo preventivo di legittimità. Gli atti sono ripartiti in base alla tipologia dell'atto (assegnazione fondi e variazione bilancio, *governance*, atti negoziali) (Tabella 1) e in base all'esito dell'istruttoria (Tabella 2).

ATTI PNRR PERVENUTI dal 01/01/2023 al 30/06/2023
RIPARTIZIONE IN BASE ALLA TIPOLOGIA (TABELLA 1)

UFFICIO DI CONTROLLO	TIPOLOGIA (legge n. 20/1994, articolo 3, comma 1)				
	ASS. RIS.+FONDI, VAR. BILANCIO lett. a d h	ATTI DI GOVERNANCE lett. b fbis fter	APPROVAZIONE ATTI NEGOZIALI lett. c g	GIACENZA MEDIA IN GG	TOTALE
CONTROLLO ATTI DEL MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI E MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA SICUREZZA ENERGETICA	0	48	196	30,49	244

ATTI PNRR PERVENUTI dal 01/01/2023 al 30/06/2023
RIPARTIZIONE IN BASE ALL'ESITO DELL'ISTRUTTORIA (TABELLA 2)

UFFICIO DI CONTROLLO	ESITO ISTRUTTORIA						
	REGISTRATI SENZA OSS	REGISTRATI CON OSS	RESTITUITI	IN ESAME	DI CUI Rilevi Deferim.		TOTALE
CONTROLLO ATTI DEL MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI E MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA SICUREZZA ENERGETICA	159	2	70	13	72	0	244

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Provvedimenti PNRR più significativi

Nel corso dell'annualità 2023, sono pervenuti – fra gli altri – al controllo gli atti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (Mit) inerenti agli interventi PNRR sottoindicati, già iniziati nel corso del 2023.

1- PinQua (M5C2-2.3): sono pervenuti tutti gli atti esecutivi previsti dai prodromici decreti di riferimento, ovvero n. 159 convenzioni relative ai "progetti ordinari" (per un totale complessivo pari ad 2.160.816.067,71 euro) e n. 8 Progetti Pilota, per un totale complessivo pari ad euro 655.307.959,24. Sono stati, dunque, impegnate tutte le risorse assegnate alla misura/componente/interventi, pari ad 2.816.124.026,95 euro.

2- Atti d'Obbligo DG DIGHE (M2C4-4.1) - Risultano:

- Allegato 1 del d.m. n.517/2021: n. 23 convenzioni pervenute sulle 39 ivi previste (impegnati 355.571.224,72 euro sui 900 milioni di euro previsti);

- Allegato 2 del d.m. n.517/2021: n. 35 convenzioni pervenute sulle 53 ivi previste (impegnati 366.494.469,65 euro sui 708.503.476,30 previsti);
 - Allegato 3 del d.m. n.517/2021: n. 6 convenzioni pervenute sulle 32 ivi previste (impegnati 91.625.000,00 euro sui 390.574.167,20 previsti).
- 3- Zone Economiche Speciali (ZES) DG VPTM (M5C3-4) - Risultano:
- Allegato 1 del d.m. n. 492/2021: n. 8 convenzioni pervenute sulle 16 ivi previste (impegnati 170.000.000,00 euro sui 328.908.000,00 previsti);
 - Allegato 2 del d.m. n. 492/2021: n. 27 convenzioni pervenute sulle 27 ivi previste (impegnati 301.092.000,00 euro sui 301.092.000,00 previsti).

Nel corso del primo semestre 2023 è pervenuto un solo atto ZES (Atto d'obbligo Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale - Intervento CUP 51B21007770001. Decreto n. 28 del 28 febbraio 2023 – importo di 26.208.000,00 euro) che è stato però ritirato in autotutela dall'Amministrazione. I dati complessivi dell'intervento restano, pertanto, i medesimi segnalati nella relazione 2022.

Inoltre, nel corso del primo semestre 2023, sono state avviati e/o proseguiti gli interventi di cui alla tabella sottostante.

CODICE	DECLARATORIA	SOMME IMPEGNATE 2023
M2C2-3.4	Sperimentazione dell'idrogeno per il trasporto ferroviario	30.000.000,03
M2C2-4.1.2	Sviluppo ciclovie urbane	52.808.449,30
M2C2-4.2	Sviluppo trasporto rapido di massa	48.976.182,34
M2C4-4.1	Investimenti in infrastrutture idriche primarie per la sicurezza dell'approvvigionamento idrico	284.592.900,00
M2C4-4.2	Riduzione delle perdite nelle reti di distribuzione dell'acqua, compresa la digitalizzazione e il monitoraggio delle reti	287.693.133,40
M3C1-1.6	Potenziamento delle linee regionali (atto di delega RFI)	0,00

Nel corso del primo semestre 2023 non sono stati emanati rilievi a carico di provvedimenti PNRR del MIT.

Occorre segnalare il provvedimento, registrato con la seguente osservazione: *“Si ammette al visto ed alla conseguente registrazione il presente provvedimento, dovendosi rappresentare, stante gli errori materiali presenti nelle premesse e nello stesso dispositivo dell'atto, che gli importi afferenti ai singoli interventi, approvati per un importo complessivo di 24.370.000,00 euro, sono correttamente i seguenti: n. 1) “Lotto I -Elettrificazione Banchina di Levante- Cold Ironing”, associato al CUP F53F22000060001, finalizzato a fornire l'alimentazione elettrica alle navi portacontainer che attraccano nel porto di Gioia Tauro, dell'importo di complessivi 18.370.000,00 euro; n. 2) Porto di Termoli – “Elettrificazione delle banchine portuali” associato al CUP B31I23000420005, dell'importo di complessivi 6.000.000,00 euro”.*

Non vi sono stati deferimenti alla Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato.

Considerazioni conclusive del Consigliere delegato

Come risulta dall'analisi dei provvedimenti più significativi, non emergono elementi di criticità nel primo semestre 2023, essendo buona parte dei provvedimenti del Mit attuazione di interventi già avviati nell'anno precedente.

Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica

Provvedimenti PNRR più significativi

Nel corso dell'annualità 2023, sono pervenuti – fra gli altri – al controllo gli atti del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (Mase) inerenti agli interventi PNRR sottoindicati, già iniziati nel corso del 2023.

Sono stati ammessi a registrazione gli atti esecutivi (convenzioni con le Città Metropolitane) inerenti alla misura "Riforestazione Urbana", M2C4 - 3.1. In relazione a tale misura sono stati prodromicamente stipulate le Convenzioni con il CUFA e con UmbraFlor. Non risulta invece autonomamente essere pervenuto al controllo il prodromico d.m. n. 493/2021 di approvazione del "Piano di forestazione urbana ed extraurbana" (si tratta di misura originariamente ricompresa tra gli interventi finanziati dal PNRR e che risulta, comunque, ora eliminata da quelle finanziate dal Piano).

Inoltre, nel corso del primo semestre 2023, sono state avviati e/o proseguiti gli interventi di cui alla tabella sottostante.

CODICE	DECLARATORIA	SOMME IMPEGNATE 2023
M2C1-1.1	Realizzazione nuovi impianti di gestione rifiuti e ammodernamento di impianti esistenti	900.000.001,99
M2C1-1.2	Progetti faro di economia circolare	485.046.412,42
M2C1-3.1	Isole Verdi	139.176.218,22
M2C1-3.3	Cultura e consapevolezza su temi e sfide ambientali	872.674,54
M2C2-1.4	Sviluppo bio-metano	0,00
M2C2-2.1	Rafforzamento smart grid	2.870.084.848,30
M2C2-2.2	Interventi su resilienza climatica reti	511.050.911,69
M2C2-3.1	Produzione in aree industriali dismesse	450.000.000,00
M2C2-3.5	Ricerca e sviluppo sull'idrogeno	186.163.581,26
M2C2-4.3	Sviluppo infrastrutture di ricarica elettrica	716.646.348,00
M2C3-3.1	Sviluppo di sistemi di teleriscaldamento	200.000.000,00
M2C4-3.2	Digitalizzazione dei parchi nazionali	17.988.626,30
M2C4-3.3	Rinaturazione area del Po	357.000.000,00

I rilievi più frequenti ed importanti hanno riguardato:

- le modalità di approvazione dei progetti (graduatorie), con particolare riguardo alle modalità di costituzione delle commissioni giudicatrici, alle tempistiche di emanazione degli atti rispetto a quanto indicato nella norma primaria di riferimento, nonché alla necessità di un maggiore approfondimento sulle modalità istruttorie che hanno portato alla approvazione dei progetti medesimi;
- i discendenti atti esecutivi, ovvero atti approvativi di accordi/convenzioni/atti d'obbligo;
- atti convenzionali con società in house: si veda il provvedimento di approvazione della Convenzione Mase-SOGEI S.p.A., registrato, per il quale sono stati richiesti chiarimenti in ordine alla coerenza delle attività affidate con quelle presenti nello statuto della società, la mancanza di clausole contrattuali «finalizzate a motivare maggiormente Sogei al raggiungimento degli obiettivi istituzionali», nonché chiarimenti in ordine alle ragioni della peculiare disciplina dei beni e servizi acquistati da SOGEI per conto del Ministero. Un ulteriore fascicolo (registrato con la seguente osservazione: *“Si ammette al visto ed alla conseguente registrazione il presente provvedimento per assicurare la continuità amministrativa ai fini dell’attuazione del PNRR, avendo preso atto delle controdeduzioni di*

codesta Amministrazione e dovendosi comunque rappresentare che dovrà essere cura ed esclusiva responsabilità di codesta Amministrazione verificare che: a) in sede di rendicontazione, non si dovrà tener conto, ai fini del rimborso, dell'IVA sugli acquisti di beni e servizi che GSE può recuperare quale "IVA a credito", tenendo conto proprio del principio espresso dall'articolo 15 del d.P.R. n. 22/2018, richiamato da codesta Amministrazione nella nota n. 65624 del 24 aprile 2023, secondo cui la spesa per l'IVA può essere rimborsata soltanto se non recuperabile ai sensi della normativa nazionale, e tanto più che i beni acquistati da GSE, ai fini dell'esecuzione della convenzione approvata con il decreto n. 255 del 13 marzo 2023, non entrano nel patrimonio dell'Amministrazione; b) per il futuro, la valutazione della congruità economica dell'offerta sia condotta attraverso un'opportuna comparazione con la prassi di mercato, prendendo a riferimento, come avvenuto con l'integrazione di cui alla nota n. 73542 dell'8 maggio 2023, le tariffe di aggiudicazione e i profili professionali relativi alle procedure CONSIP per l'affidamento di servizi analoghi") era stato oggetto di rilievo, con il quale sono stati richiesti chiarimenti in ordine alle ragioni che avevano indotto l'Amministrazione a ritenere congrua la proposta progettuale presentata da GSE, alle ragioni e agli elementi di contenuto che hanno condotto l'Amministrazione a ritenere che le attività affidate a GSE integrassero un servizio di "supporto tecnico-operativo" e non un servizio di assistenza tecnica, nonché alle ragioni per le quali era stata inclusa, nell'ambito delle voci di costo rendicontabili, anche l'IVA sugli acquisti di beni e servizi da parte di GSE.

- d) atti convenzionali con Enti strumentali (ISPRA), finalizzati alla delega di attuazione dell'intervento (vd. provvedimento registrato con la seguente osservazione: "Si ammette al visto ed alla conseguente registrazione il presente provvedimento dovendosi comunque rappresentare che sarà cura ed esclusiva responsabilità di codesta Amministrazione verificare che, in sede di rendicontazione, ai fini del calcolo delle "spese generali", non si dovrà tenere conto, nel totale dei costi diretti ammissibili su cui applicare la percentuale del 7 per cento prevista dall'allegato tecnico dell'accordo, delle voci di costo relative alle "spese di missione", nonché dei costi diretti relativi all'acquisizione di beni e servizi derivanti da affidamenti a terzi realizzati attraverso le procedure previste dal Codice dei contratti pubblici, conformemente ai principi espressi a livello europeo in ordine alla modalità di determinazione dei costi a tasso forfettario"), in ordine alla durata del contratto, alle singole voci di costo del progetto, alle modalità di calcolo per le spese generali, nonché ad alcuni profili emergenti dalla relazione di congruità.

Non vi sono stati deferimenti alla Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato.

Considerazioni conclusive del Consigliere delegato

Come evidenziato nell'analisi dei provvedimenti più significativi, gli elementi di maggiore attenzione sono dati dalla necessità di supplementi istruttori per un accurato controllo dei provvedimenti oggetto di esame (ciò vale soprattutto per i progetti a seguito di bando).

Elementi di attenzione, oggetto di note avviso, sono dati anche dagli atti convenzionali con le società in house e con gli enti strumentali, in merito ai quali viene ribadita la necessità del rispetto dei principi europei nelle modalità di calcolo dei costi ai fini delle valutazioni di congruità dell'offerta.

UFFICIO DI CONTROLLO SUGLI ATTI DEL MINISTERO DELL'ISTRUZIONE E DEL MERITO, DEL MINISTERO DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA, DEL MINISTERO DELLA CULTURA, DEL MINISTERO DELLA SALUTE, DEL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI

Premessa

Con riferimento al monitoraggio dei provvedimenti attuativi del PNRR, nel primo semestre 2023 sono pervenuti all'Ufficio un totale di n. 210 atti, a fronte di n. 132 atti dell'intera annualità 2022. In particolare, sono pervenuti:

- nel 2023 (I semestre), n. 210 atti (0 di assegnazione fondi, n. 11 di *governance* e n. 199 di atti negoziali);
- nel 2022 (intero anno), n. 132 atti (n. 61 di assegnazione fondi, n. 14 di *governance* e n. 57 di atti negoziali).

Sono pervenuti all'Ufficio di controllo n. 11 atti di *governance* che hanno riguardato conferimenti di incarichi dirigenziali di seconda fascia ed attribuzione di incarichi ad esperti di elevata competenza ex art. 7, comma 6, d.lgs. n. 165/2001. Nell'anno 2022 le Amministrazioni hanno adottato i principali provvedimenti di *governance* determinando quasi completamente la pianta organica all'interno di ciascuna Amministrazione funzionalmente preposta alla attuazione del Piano.

Sono pervenuti n. 199 provvedimenti all'Ufficio di controllo funzionalmente volti a dare attuazione alle disposizioni del piano con approvazione di atti negoziali; i decreti si sono posti, pertanto, in una inevitabile logica di continuità con i pregressi provvedimenti governativi che hanno assegnato fondi e riprogrammato le risorse a valere sul fondo PNRR.

Rilievi - Sono stati formulati n. 4 rilievi (nei confronti del MIC). I primi tre atti sono stati successivamente registrati con osservazione, l'ultimo senza osservazione. Le principali criticità evidenziate nei rilievi sono brevemente riepilogate di seguito:

- esplicitazione dei criteri volti all'attribuzione dell'incarico per una ricostruzione dell'iter di assegnazione incarico;
- irragionevole restrizione partecipativa nel caso di affidamento di incarico.

Registrazioni con osservazioni - Sono state formulate n. 8 registrazioni con osservazioni di cui n. 7 nei confronti del Ministero della cultura e 1 nei confronti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Le principali criticità evidenziate nelle note di avvertenza sono brevemente riepilogate di seguito:

- invito al rispetto dei cronoprogrammi originariamente posti dagli stessi provvedimenti di assegnazione delle risorse e dei tempi congeniali al conseguimento di *milestone* e *target*;
- invito all'adozione della procedura di interpello per lo svolgimento di funzioni apicali (segretario generale) difficilmente compatibili con una delega di firma (delegata al direttore generale);
- invito a richiamare nelle premesse del provvedimento l'atto presupposto della procedura ed il decreto contenente l'elenco aggiornato dei beneficiari.

Restituzioni - Sono stati restituiti n. 12 provvedimenti, principalmente per le seguenti motivazioni:

- provvedimenti non rientranti nelle tipologie di atti soggetti a controllo;
- carenza documentale;
- autotutela.

Deferimenti - Non vi sono stati deferimenti riguardanti gli atti PNRR (analogamente allo scorso anno) alla Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato.

Analisi quantitativa

Si riporta, nelle due tabelle di seguito indicate, l'analisi quantitativa degli atti pervenuti nel periodo di riferimento all'Ufficio e soggetti al controllo preventivo di legittimità. I

provvedimenti sono ripartiti in base alla tipologia dell'atto di cui all'articolo 3, comma 1, legge n. 20/1994 (assegnazione fondi e variazione bilancio, *governance*, atti negoziali) (Tabella 1) e in base all'esito dell'istruttoria (Tabella 2).

ATTI PNRR PERVENUTI dal 01/01/2023 al 30/06/2023 RIPARTIZIONE IN BASE ALLA TIPOLOGIA (TABELLA 1)					
---	--	--	--	--	--

UFFICIO DI CONTROLLO	TIPOLOGIA (legge n. 20/1994, articolo 3, comma 1)				
	ASS. RIS.+FONDI VAR. BILANCIO	ATTI DI GOVERNANCE	APPROVAZIONE ATTI NEGOZIALI	GIACENZA MEDIA IN GG	TOTALE
	lett. a d h	lett. b fbis fter	lett. c g		
CONTROLLO ATTI DEL MINISTERO DELL'ISTRUZIONE E DEL MERITO, DEL MINISTERO DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA, DEL MINISTERO DELLA CULTURA, DEL MINISTERO DELLA SALUTE E DEL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	0	11	199	28,25	210

ATTI PNRR PERVENUTI dal 01/01/2023 al 30/06/2023 RIPARTIZIONE IN BASE ALL'ESITO DELL'ISTRUTTORIA (TABELLA 2)					
---	--	--	--	--	--

UFFICIO DI CONTROLLO	ESITO ISTRUTTORIA						
	REGISTRATI SENZA OSS	REGISTRATI CON OSS	RESTITUITI	IN ESAME	DI CUI		TOTALE
					Rilievi	Deferim.	
CONTROLLO ATTI DEL MINISTERO DELL'ISTRUZIONE E DEL MERITO, DEL MINISTERO DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA, DEL MINISTERO DELLA CULTURA, DEL MINISTERO DELLA SALUTE E DEL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	180	8	12	10	4	0	210

Ministero dell'istruzione e del merito

Provvedimenti PNRR più significativi

Il Ministero in esame ha adottato complessivamente n. 10 provvedimenti attuativi del PNRR, registrandosi una considerevole diminuzione rispetto all'anno 2022.

È pervenuto al controllo un solo provvedimento relativo alla *governance* inerente alla nomina di un dirigente di seconda fascia, preposto alla Programmazione e gestione dei fondi strutturali europei e nazionali per lo sviluppo e la coesione sociale nel settore dell'istruzione, posto alle dipendenze dell'Unità di Missione per l'attuazione degli interventi previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza. Le strutture organizzative concernenti l'attuazione del piano hanno esaurito, infatti, già nello scorso semestre del 2022 la nomina delle figure dirigenziali apicali e di seconda fascia.

La maggior parte dei provvedimenti pervenuti si è inserita in una prospettiva di logica continuità con quanto predisposto nel semestre precedente, approvando convenzioni ed attuando finanziamenti già determinati con appositi bandi. Sono stati registrati senza alcuna osservazione all'Amministrazione provvedimenti di ripartizione e destinazioni di risorse (precedentemente stanziati) approvativi di contratti o convenzioni per l'affidamento di lavori o servizi. I provvedimenti più numerosi si inseriscono pertanto nella categoria di cui alla lettera c) art. 3, comma 1, legge n. 20/1994.

I provvedimenti adottati si sono mossi lungo la direttiva dell'istruzione e della ricerca, missione 4, in particolar modo per la riqualificazione, ricostruzione e messa in sicurezza degli edifici scolastici. Taluni hanno riguardato l'adozione di misure volte a ridurre i divari territoriali tra le diverse aree geografiche, potenziando l'offerta formativa di taluni servizi.

Non sono state formulate osservazioni né si è proceduto a registrazioni.

Considerazioni conclusive del Consigliere delegato

Nel rapporto di composizione della generale azione di sviluppo del piano di ripresa e resilienza, nel semestre sul quale si riferisce ha avuto maggior peso l'azione di potenziamento sostanziale e strutturale per il miglioramento dei servizi. Ciò esprime una direzione dell'azione di ripresa e resilienza che, se ben combinata e attuata in queste prime fasi, potrebbe condurre a cogliere gli obiettivi del piano.

Ministero dell'università e della ricerca

Provvedimenti PNRR più significativi

Il Ministero in esame ha adottato complessivamente n. 8 provvedimenti attuativi del PNRR.

I provvedimenti attuativi di maggiore rilievo adottati dal Ministero dell'università e della ricerca sono stati volti alla attribuzione e ridefinizione delle risorse stanziare nel perseguimento dei *target*.

Non sono stati registrati provvedimenti concernenti la *governance*. L'Amministrazione, secondo la scansione tempistica prevista dalle disposizioni euro unitarie, ha dimostrato di avere proceduto alla occupazione delle piante organiche preposte alla attuazione del Piano nei tempi ad essa congeniali e funzionalmente volti alla relativa attuazione dei *milestone*.

Non sono pervenuti all'Ufficio di controllo provvedimenti approvativi di contratti volti alla aggiudicazione di appalti, diversamente da quanto accaduto nel secondo semestre 2022 (e con un'inversione di tendenza rispetto agli altri Ministeri).

Gli unici provvedimenti adottati dal Ministero in esame sono stati volti alla ripartizione dei fondi. Si segnala in tal senso il d.m. 2 maggio 2023, n. 576, che ha posto norme di carattere procedimentale per il raggiungimento dei *target* ed ha inoltre ripartito i fondi complessivi disponibili per ciascun macrosettore ERC. Il decreto provvede anche a far confluire la dotazione eventualmente eccedente, ripartendo il budget complessivamente rideterminato.

In particolar modo l'Amministrazione, nell'ambito della missione dell'istruzione e della ricerca, ha adottato provvedimenti che assegnano risorse economiche per finanziare progetti rivolti ai giovani ricercatori e volti ad operare una ripartizione per borse per cicli di dottorato di ricerca. Non sono state formulate osservazioni né si è proceduto a registrazioni.

Considerazioni conclusive del Consigliere delegato

Un'importante fase attuativa ha connotato questo semestre per il Ministero sul quale si riferisce. Le misure venute al controllo della Corte hanno consentito il tracciamento di questa azione attuativa essenziale e si può dire centrale del percorso di resilienza che necessariamente tirerà le fila del rimanente percorso per realizzare *target* e missione.

Ministero della cultura

Provvedimenti PNRR più significativi

Il Ministero in esame ha adottato complessivamente n. 47 provvedimenti attuativi del PNRR.

Le misure previste dal PNRR hanno impostato una strategia di sostegno e rilancio volto alla valorizzazione delle competenze culturali; questo ha imposto alla Pubblica amministrazione di agire secondo la direttiva tracciata, con una imponente adozione di provvedimenti giunti al controllo dell'Ufficio.

Nel 2023, al controllo dell'Ufficio sono giunti innumerevoli provvedimenti di attuazione dei progetti precedentemente finanziati, con consequenziali decreti approvativi di accordi quadro ovvero disciplinari di obbligo. Nel 2022, invece, i provvedimenti adottati sono stati principalmente volti alla assegnazione di risorse, con relativa ripartizione dei finanziamenti, ed al completamento della pianta organica con consequenziale adozione di provvedimenti di *governance*.

I campi di intervento si sono concentrati all'interno della Missione 1 - Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura, misura 2 "Rigenerazione di piccoli siti culturali, e misura 1, "Valorizzazione e piena usufruibilità del Patrimonio culturale per la prossima generazione", con investimenti finalizzati alla rimozione delle barriere fisiche e cognitive i musei, biblioteche e archivi.

L'Amministrazione ha adottato tre provvedimenti di *governance*.

Il primo è stato volto a prorogare fino al 31 dicembre 2026 l'istituzione dell'Unità di Missione presso il Segretariato generale, per l'attuazione del PNRR, per il coordinamento, l'attuazione, la gestione, il monitoraggio, la rendicontazione ed il controllo degli interventi e dei progetti del PNRR. Il decreto è stato registrato senza rilievi né note di avvertenza.

Il secondo ha attribuito un incarico di collaborazione presso l'Archivio generale dello Stato, con riconoscimento della spesa a valere sui fondi del PNRR. Con rilievo è stato richiesto all'Amministrazione di esplicitare, secondo logiche di trasparenza e ragionevolezza, i criteri volti alla attribuzione dell'incarico per una ricostruzione dell'iter di assegnazione dello stesso. Il rilievo è stato superato dall'Amministrazione con idonea nota di riscontro. Si è proceduto alla registrazione con osservazione.

Con un terzo provvedimento di *governance* l'Amministrazione ha affidato l'incarico di RUP presso la Direzione regionale dei musei Piemonte per la realizzazione degli interventi previsti dal PNRR. L'Amministrazione, con avviso pubblico, ha ristretto la partecipazione ai soli dipendenti in quiescenza del Ministero della cultura. Con rilievo sono stati chiesti chiarimenti alla Amministrazione sulla irragionevole restrizione partecipativa. L'Amministrazione ha motivato spiegando la necessità di garantire la disponibilità alla realizzazione del progetto in modo esclusivo al fine del tempestivo raggiungimento di *target* e *milestone*, secondo i tempi previsti dal piano. Si è proceduto alla registrazione con osservazione.

La gran parte dei provvedimenti giunti al controllo dell'Ufficio ha approvato convenzioni e disciplinari per un corretto affidamento dei progetti precedentemente finanziati. L'Amministrazione si riservava di conferire eventuali rinnovi, proroghe o rimodulazioni dell'attività affidata. L'Ufficio ha registrato con osservazione i provvedimenti invitando l'Amministrazione al rispetto dei cronoprogrammi originariamente posti dagli stessi provvedimenti di assegnazione delle risorse e prima ancora dei tempi congeniali al conseguimento di *milestone* e *target*. L'istruttoria si è conclusa con una registrazione con osservazione.

Sono pervenuti decreti di approvazione di disciplinari di obbligo, che, pur essendo di pertinenza del Segretario generale, sono stati posti alla firma del Direttore generale dell'educazione, ricerca e istituti culturali, facente funzioni. La delega è stata utilizzata per ragioni di continuità dell'azione amministrativa ed efficienza della stessa, soprattutto in vista di atti attuativi del piano. L'Ufficio ha registrato il provvedimento con osservazione, invitando l'Amministrazione alla adozione della procedura di interpello per lo svolgimento di funzioni apicali difficilmente compatibili con una delega di firma. Registrazione con osservazione.

Sono stati formulati n. 4 rilievi.

Sono state formulate n. 7 registrazioni con osservazione.

Ministero della salute

Provvedimenti PNRR più significativi

Il Ministero della salute ha adottato n. 70 provvedimenti attuativi del Piano.

Quasi tutti i provvedimenti giunti al controllo concernono l'attuazione del piano, tripartendosi in approvazione di convenzioni e piani operativi, valorizzazione della ricerca biomedica (questi ultimi sono numerosi e si inseriscono nell'ambito della Missione 6, Componente 2, "Innovazione della ricerca") e bandi approvativi di progetti precedentemente finanziati.

Due soli provvedimenti concernono la ripartizione di risorse, determinando una modifica ripartitiva degli stanziamenti come originariamente concepiti e volti alla formazione di medici.

Nel primo semestre del 2023, si è proceduto alla adozione di provvedimenti attuativi del piano e di pochi provvedimenti di assegnazione dei fondi. Nel 2022 sono stati adottati, invece, provvedimenti di assegnazione di fondi e nessuno concernente l'attuazione del piano.

Non sono state formulate osservazioni né si è proceduto a registrazioni.

Considerazioni conclusive del Consigliere delegato

L'Amministrazione si sta muovendo in simmetria rispetto al progetto di piano, privilegiando il coordinamento tra assegnazione dei fondi e progresso della fase attuativa. Questa impostazione costituisce un buon viatico verso la completa realizzazione dei *target* e *milestone* assegnati.

Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Provvedimenti PNRR più significativi

Il Ministero in esame ha adottato complessivamente n. 75 provvedimenti attuativi del PNRR.

Il Ministero in esame ha dimostrato una solerte attività provvedimentale volta alla attuazione del piano, registrandosi un importante incremento di atti rispetto a quelli registrati nel 2022 (nell'ultimo semestre del 2022 è stato adottato un solo provvedimento a fronte dei 75 registrati nel primo semestre del 2023).

Tutti i provvedimenti hanno riguardato l'approvazione di convenzioni, rientrando pertanto nella categoria di cui alle lettere c) e g), art. 3, comma 1, della legge n. 20/1994.

Non sono state formulate osservazioni.

È stata formulata una registrazione con osservazione invitando l'Amministrazione a richiamare nelle premesse del provvedimento l'atto presupposto della procedura ed il decreto contenente l'elenco aggiornato dei beneficiari.

ATTI PNRR PERVENUTI dal 01/01/2023 al 30/06/2023

RIPARTIZIONE IN BASE ALLA TIPOLOGIA (TABELLA 1)

UFFICIO DI CONTROLLO	TIPOLOGIA (legge n. 20/1994, articolo 3, comma 1)				
	ASS. RIS.+FONDI VAR. BILANCIO	ATTI DI GOVERNANCE	APPROVAZIONE ATTI NEGOZIALI	GIACENZA MEDIA IN GG	TOTALE
	lett. a d h	lett. b fbis fter	lett. c g		
CONTROLLO ATTI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DEL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA E DEL MINISTERO AFFARI ESTERI E COOPERAZIONE INTERNAZIONALE	22	109	118	18,46	249
CONTROLLO ATTI DEL MINISTERO DELL'INTERNO E DEL MINISTERO DIFESA	0	1	26	13,81	27
CONTROLLO ATTI DEL MINISTERO DELL'ECONOMIA E FINANZE	2	17	19	17,34	38
CONTROLLO ATTI DEL MINISTERO DELLE IMPRESE E DEL MADE IN ITALY, DEL MINISTERO DELL'AGRICOLTURA E DELLA SOVRANITA' ALIMENTARE E DELLE FORESTE E DEL MINISTERO DEL TURISMO	1	16	36	32,11	53
CONTROLLO ATTI DEL MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI E MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA SICUREZZA ENERGETICA	0	48	196	30,49	244
CONTROLLO ATTI DEL MINISTERO DELL'ISTRUZIONE E DEL MERITO, DEL MINISTERO DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA, DEL MINISTERO DELLA CULTURA, DEL MINISTERO DELLA SALUTE E DEL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	0	11	199	28,25	210
TOTALI	25	202	594	25,22	821

ATTI PNRR PERVENUTI dal 01/01/2023 al 30/06/2023

RIPARTIZIONE IN BASE ALL'ESITO DELL'ISTRUTTORIA (TABELLA 2)

UFFICIO DI CONTROLLO	ESITO ISTRUTTORIA						TOTALE
	REGISTRATI SENZA OSS	REGISTRATI CON OSS	RESTITUITI	IN ESAME	DI CUI		
					Rilievi	Deferim.	
CONTROLLO ATTI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DEL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA E DEL MINISTERO AFFARI ESTERI E COOPERAZIONE INTERNAZIONALE	196	45	6	2	11	0	249
CONTROLLO ATTI DEL MINISTERO DELL'INTERNO E DEL MINISTERO DIFESA	22	2	2	1	1	0	27
CONTROLLO ATTI DEL MINISTERO DELL'ECONOMIA E FINANZE	22	12	3	1	3	0	38
CONTROLLO ATTI DEL MINISTERO DELLE IMPRESE E DEL MADE IN ITALY, DEL MINISTERO DELL'AGRICOLTURA E DELLA SOVRANITA' ALIMENTARE E DELLE FORESTE E DEL MINISTERO DEL TURISMO	40	0	10	3	0	0	53
CONTROLLO ATTI DEL MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI E MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA SICUREZZA ENERGETICA	159	2	70	13	72	0	244
CONTROLLO ATTI DEL MINISTERO DELL'ISTRUZIONE E DEL MERITO, DEL MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA, DEL MINISTERO DELLA CULTURA, DEL MINISTERO DELLA SALUTE E DEL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	180	8	12	10	4	0	210
TOTALI	619	69	103	30	91	0	821