



CORTE DEI CONTI

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

INTERVENTI STRUTTURATI SOCIO-EDUCATIVI PER COMBATTERE LA POVERTÀ EDUCATIVA NEL MEZZOGIORNO A SOSTEGNO DEL TERZO SETTORE

Deliberazione 16 febbraio 2023, n. 23/2023/G





CORTE DEI CONTI

**SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO**

**INTERVENTI STRUTTURATI SOCIO-EDUCATIVI PER
COMBATTERE LA POVERTÀ EDUCATIVA NEL
MEZZOGIORNO A SOSTEGNO DEL TERZO SETTORE**

**Relatore
Cons. Carmela Mirabella**

SOMMARIO

	Pag.
Deliberazione	7
* * *	
Rapporto	13
“Interventi strutturati socio-educativi per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno a sostegno del Terzo Settore”	
Intervento PNRR Missione 5. Componente 3. Investimento 1.3	
Premessa metodologica	15
1. Stato di attuazione dell’investimento	16
1.1 Organizzazione dell’Amministrazione titolare dell’intervento	16
1.1.1 Le risorse dell’Unità di missione	16
1.1.2 L’accordo tra Unità di missione e Agenzia per la coesione territoriale (Agenzia)	17
1.1.3 Il sistema di gestione e controllo	18
1.1.4 La governance dell’intervento	19
1.2 Il primo avviso pubblico per la selezione dei progetti	21
1.3 Utilizzazione delle risorse del PNRR per lo scorrimento della graduatoria di precedente avviso	24
1.4 Movimentazione delle risorse finanziarie riguardanti l’intervento in esame ..	24
1.5 Il secondo avviso pubblico per la selezione dei progetti	25
1.6 I costi indiretti	26
1.7 Raggiungimento delle finalità dell’investimento	26
2. Conclusioni	27
2.1 La definizione del primo target	27
2.2 Il raggiungimento del primo target	29
2.3 La governance dell’intervento	30
2.4 Individuazione dei minori che versano in condizioni di disagio o a rischio di devianza, destinatari dei progetti	31
2.5 Le finalità dell’intervento	31

DELIBERAZIONE



CORTE DEI CONTI

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

I Collegio

Camera di consiglio del 3 febbraio 2023

Presieduta dal Presidente Mauro OREFICE

Composta dai magistrati:

Presidente della Sezione: Mauro OREFICE

Presidente: Antonello COLOSIMO

Consiglieri: Domenico PECCERILLO, Carmela MIRABELLA, Paola COSA, Natale Maria Alfonso D'AMICO, Gerardo DE MARCO, Paolo ROMANO, Mario GUARANY

Referendari: Khelena NIKIFARAVA, Salvatore GRASSO, Simonetta INGROSSO, Andrea GIORDANO, David DI MEO

* * *

Visto l'art. 100, comma 2, Cost.;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e, in particolare, l'art. 3, comma 4, ai sensi del quale la Corte dei conti svolge il controllo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche verificando la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge e valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa;

visto l'art. 7, c. 7, d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito dalla l. 29 luglio 2021, n. 108, in base al quale *“la Corte dei conti esercita il controllo sulla gestione di cui all'art. 3, c. 4, l. 14 gennaio 1994, n. 20, svolgendo in particolare valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al PNRR”*;

vista la deliberazione della Sezione 1° marzo 2022, n. 3/2022/G, con la quale è stato approvato il documento concernente il *“Quadro programmatico dei controlli sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato per l'anno 2022 e nel contesto triennale 2022-2024”*;

visto il rapporto, presentato dal Consigliere Carmela MIRABELLA, che illustra gli esiti dell'intervento PNRR al 31 dicembre 2022 avente a oggetto *“Interventi strutturati socio-educativi per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno a sostegno del Terzo Settore”*;

visto il decreto n. 2/2020 e successive integrazioni e modificazioni del Presidente della Sezione con cui i Magistrati assegnati alla Sezione medesima sono stati ripartiti tra i diversi collegi;

visto il decreto n. 2/2023 con cui i Magistrati sono assegnati a tutti i collegi;
vista l'ordinanza n. 3/2023 prot. n. 361 del 30 gennaio 2023 e l'ordinanza di rettifica n. 5/2023 prot. n. 381 del 1° febbraio, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato il I Collegio per la camera di consiglio del 3 febbraio 2023, al fine della pronuncia sulla gestione in argomento;

udito il relatore, Consigliere Carmela MIRABELLA;

DELIBERA

di approvare, con le indicazioni formulate in sede di camera di consiglio, il rapporto avente a oggetto *“Interventi strutturati socio-educativi per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno a sostegno del Terzo Settore”*.

La presente deliberazione e l'unito rapporto saranno inviati, a cura della Segreteria della Sezione, alla Presidenza del Senato della Repubblica e alla Presidenza della Camera dei deputati, alla Presidenza del Consiglio dei ministri, alla Presidenza della Commissione Bilancio del Senato della Repubblica, alla Presidenza della Commissione Bilancio della Camera dei deputati, Ministero dell'economia e delle finanze, nonché alle seguenti amministrazioni:

Presidenza del Consiglio dei ministri:

- Segretariato generale;
- Segreteria tecnica del PNRR;
- Struttura di missione per il PNRR;
- Dipartimento per le politiche di coesione;
- Agenzia per la coesione territoriale;

Ministero dell'economia e delle finanze:

- Ufficio di Gabinetto del Ministro;
- Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato.

Le amministrazioni interessate comunicheranno alla Corte e al Parlamento, entro quattro mesi dalla data di ricevimento del presente rapporto, le misure consequenziali adottate ai sensi dell'art. 3, c. 6, l. 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato dall'art. 1, c. 172, l. 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006).

Le medesime, ove ritengano di non ottemperare ai rilievi formulati, adotteranno, entro trenta giorni dalla ricezione del presente rapporto, l'eventuale provvedimento motivato previsto dall'art. 3, c. 64, l. 24 dicembre 2007, n. 244.

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (concernente il *“Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”*).

Il presente rapporto è inviato, altresì, alle Sezioni Riunite in sede di controllo.

Il Relatore
Carmela Mirabella
f.to digitalmente

Il Presidente
Mauro Orefice
f.to digitalmente

Depositata in segreteria il 16 febbraio 2023

per il Dirigente
f.to digitalmente

RAPPORTO

Premessa metodologica

Con deliberazione n. 25/2022/G, adottata nella camera di consiglio del 28 giugno 2022 e depositata in data 14 luglio 2022, questa Sezione ha approvato, ai sensi di quanto stabilito dall'art. 7, c. 7, d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito dalla l. 29 luglio 2021, n. 108, il rapporto sull'Investimento 1.3. *“Interventi socio-educativi strutturati per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno a sostegno del Terzo Settore”* della Missione 5. *“Inclusione e coesione”*, Componente 3. *“Interventi speciali per la coesione territoriale”*.

Costituisce oggetto del presente rapporto lo stato di avanzamento dell'Investimento 1.3 *“Interventi socio-educativi strutturati per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno a sostegno del Terzo Settore”*, considerato che l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al PNRR, sulle quali la Sezione svolge un controllo successivo ex art. 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, costituiscono gestioni ancora in corso di esercizio.

Il rapporto analizza altresì le misure adottate dalle Amministrazioni controllate, in adesione alle osservazioni conclusive formulate nell'ambito della predetta deliberazione.

L'analisi è stata condotta sulla base dei dati estrapolati dal sistema Regis e di quelli acquisiti attraverso l'attivazione di uno specifico confronto con gli uffici delle Amministrazioni controllate, nel rispetto del principio del contraddittorio¹.

Le risorse finanziarie previste dal PNRR per l'attuazione dell'investimento, di importo pari a € 220.000.000, tutte destinate a nuovi progetti, sono state assegnate, con decreto del MEF del 6 agosto 2021, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministro per il Sud e la Coesione territoriale, titolare dell'intervento.

¹ Note Corte conti nn. 3335 del 18.11.2022 e 176 del 17.1.2023; note dell'Unità di missione nn. 330, 331 e 332 del 25.11.2022 (prott. Corte conti nn. 3417 e 3418 del 25.11.2022 e n. 3426 del 28.11.2022) e *e-mail* del 23.1.2023 (prot. Corte conti n. 233 del 23.1.2023) e del 24.1.2023 (prot. Corte conti n. 265 del 24.1.2023); note dell'Agenzia n. 25361 del 28.11.2022 (prot. Corte conti n. 3514 del 6/12/2022), n. 26386 del 6.12.2022 (prot. Corte conti n. 3514 6.12.2022) e *e-mail* del 20.1.2023 (prot. Corte conti n. 225 del 20.1.2023). Audizione dei responsabili dell'Unità di Missione e dell'Agenzia del 20.1. 2022 (verbale prot. n. 228 del 23.1.2023).

Traguardi e obiettivi del PNRR

Obiettivo 2023

Almeno 20.000 minori fino a 17 anni devono beneficiare di supporto educativo.

Obiettivo 2026

Almeno 44.000 minori tra 0 e 17 anni devono beneficiare di supporto educativo.

1. Stato di attuazione dell'investimento

1.1 Organizzazione dell'Amministrazione titolare dell'intervento

1.1.1 Le risorse dell'Unità di missione

Al momento dell'approvazione della deliberazione n. 25/2022/G, risultava istituita l'Unità di missione di cui all'art. 8 del D.L. n. 77/2021, adottato il decreto che ne disciplina l'organizzazione interna, assegnate al Ministro per il Sud e la coesione territoriale 15 unità di personale non dirigenziale a tempo determinato, ex art. 7, comma 1, primo periodo, del D.L. n. 80/2021 e fissato il limite di spesa per contingente di esperti per il Ministro per il Sud e la coesione territoriale in 100.050 euro per il 2021 e a 300.000 euro per il periodo 2022/2026.

Per la gestione finanziaria degli interventi del PNRR in esame è stata aperta, ai sensi dell'articolo 1, comma 1039, della legge 30 dicembre 2020, n. 178², la contabilità speciale n. 6295, sulla quale non sono risultate giacenze né movimentazioni.

Dagli elementi acquisiti in sede istruttoria, è emerso che l'Unità di missione ha avviato le procedure per individuare le figure professionali in grado di dare maggior supporto alle misure del PNRR di competenza del Dipartimento per le politiche di coesione. Con decreto del Coordinatore dell'Unità di missione del 5 settembre 2022, sono stati approvati e pubblicati gli avvisi pubblici per l'individuazione di n. 6 esperti esterni ai quali conferire incarichi di collaborazione ai sensi dell'articolo 7, comma 4, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, per una spesa complessiva prevista di 300 mila euro annui.

² Così come modificato dall'art. 15, comma 1, del DL 31/5/2021, n. 77.

La Commissione appositamente nominata ha provveduto alla valutazione dei *curricula* per la relativa selezione ed è stata pubblicata la graduatoria. Solo successivamente alle assegnazioni delle deleghe da parte del nuovo Segretario generale è stato possibile stipulare quattro dei sei contratti predisposti, mentre per i rimanenti due si attende la sottoscrizione da parte degli interessati.

Per quanto riguarda la necessità di assicurare supporto ed assistenza agli enti territoriali, le cui proposte progettuali saranno ammesse a contributo PNRR, l'Unità di missione ha comunicato di aver avviato delle interlocuzioni con le società Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. e Invitalia S.p.A., sotto il coordinamento del Servizio Centrale PNRR del MEF, al fine di utilizzare le risorse nazionali messe a disposizione dall'articolo 10 del D.L. 77/2021 che prevede la possibilità per le amministrazioni di avvalersi, mediante apposite convezioni, del supporto tecnico-operativo di società in house qualificate ai sensi dell'articolo 38 del Codice dei contratti pubblici. Le stesse società possono fornire supporto tecnico-operativo anche per le attività di monitoraggio e valutazione degli interventi e per le azioni di rafforzamento della capacità amministrativa.

1.1.2 L'accordo tra Unità di missione e Agenzia per la coesione territoriale (Agenzia)

Successivamente alla chiusura della precedente indagine, in data 21 luglio 2022, è stato ammesso a registrazione dalla competente Sezione della Corte dei conti l'Accordo tra l'Unità di Missione e l'Agenzia per la realizzazione di una collaborazione istituzionale. L'Accordo era stato sottoscritto in data 14 giugno 2022 e approvato con decreto n. 39 del 21 giugno 2022 dal Dipartimento per le politiche di coesione.

L'Accordo disciplina lo svolgimento in collaborazione delle attività di interesse comune e individua gli impegni assunti dalle parti a seguito di una chiara ripartizione delle responsabilità e degli obblighi connessi alla gestione, controllo, rendicontazione e monitoraggio, in adempimento a quanto prescritto dalla regolamentazione comunitaria di riferimento e dal decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108.

1.1.3 Il sistema di gestione e controllo

Con decreto del 28 giugno 2022 del Coordinatore dell'Unità di missione, è stato formalmente adottato il sistema di gestione e controllo (Si.Ge.Co.) per gli interventi del PNRR di titolarità della Presidenza del Consiglio dei ministri-Ministro per il Sud e la coesione territoriale. La relativa proposta, resa disponibile in sede istruttoria, era stata già analizzata nel corso della precedente indagine.

Il sistema contiene la disciplina delle procedure relative alla selezione dei progetti, alla loro attuazione, alle modalità di rendicontazione, alle attività di controllo e di monitoraggio, ai rapporti finanziari e al trasferimento delle risorse nonché alle misure di prevenzione delle irregolarità e delle frodi e alle procedure di recupero.

Particolare attenzione è stata prestata alla costituzione di un efficace presidio antifrode per gli interventi di competenza dell'Unità di missione, attraverso la definizione delle misure volte alla prevenzione, all'individuazione e alla rettifica delle frodi, dei casi di corruzione, di conflitto di interessi e di doppio finanziamento.

L'Unità di missione, inoltre, ha aderito, al *"Protocollo di intesa con la Guardia di Finanza"* e alla *"Rete dei Referenti antifrode per il PNRR"* e ha adottato una serie di iniziative affinché le indicazioni del MEF, contenute nel documento *"Strategia generale antifrode per l'attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza"*³ dispieghino concreti effetti. In particolare, ha sottoscritto, in data 2 novembre 2022, una *"Dichiarazione di impegno per il contrasto alle frodi nel PNRR"*, ha adottato un modello di prevenzione multilivello del rischio frode trasfuso e puntualmente descritto nel documento *"Strategia antifrode"* e ha istituito, in data 8 agosto 2022, il *"Gruppo di Valutazione dei rischi di frode (GVRF)"*, con il compito di effettuare la valutazione del rischio di frode connessa ai propri interventi.

³ Il documento, prodotto dalla *"Rete dei Referenti Antifrode"* del MEF, è stato diramato con nota MEF - RGS prot. 238431 dell'11 ottobre 2022.

1.1.4 La governance dell'intervento

La *governance* dell'intervento in esame presenta aspetti peculiari, in quanto prevede l'intervento di tre soggetti: 1) l'Amministrazione titolare dell'intervento (Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri, di cui è espressione l'Unità di missione per il PNRR); 2) l'Agenzia per la Coesione territoriale, che cura le procedure di selezione dei progetti dei Soggetti attuatori e la stipula degli accordi di concessione del finanziamento; 3) il soggetto attuatore.

In tale quadro, l'Agenzia, nonostante sia stata inizialmente indicata come soggetto attuatore⁴, opera piuttosto in qualità di "Amministrazione attuatrice", in posizione intermedia tra l'Amministrazione titolare e il soggetto attuatore.

Di tale situazione *sui generis* ha tenuto conto il Si.Ge.Co., prevedendo che i Soggetti attuatori inviano i "Rendiconti di progetto" all'Agenzia, la quale effettua i preliminari "controlli di regolarità amministrativo-contabile e di gestione". Superati tali controlli, il "Rendiconto di progetto" è sottoposto ai controlli PNRR, formali al 100% e sostanziali a campione, di competenza dell'Unità di missione.

Il descritto processo multilivello di rendicontazione e controllo non trova un'esatta corrispondenza con l'architettura informatica *standard* prevista dal sistema Regis che, in attuazione del sistema ordinario previsto dal PNRR, ammette solo due soggetti nel processo di rendicontazione e controllo: il Soggetto attuatore e l'Amministrazione titolare dell'intervento, cui si aggiunge, a chiusura del sistema a livello nazionale, il Servizio Centrale, destinatario dei Rendiconti di misura (sommatoria dei vari "Rendiconti di progetto" associati alla Misura stessa).

La conseguente esclusione dell'Agenzia dal processo di rendicontazione e controllo, così privata della possibilità di avere cognizione, attraverso Regis, dell'avanzamento fisico e procedurale delle attività progettuali, ha portato, secondo quanto rappresentato nel corso dell'attività istruttoria, al coinvolgimento della SOGEL, previo favorevole confronto con il MEF.

⁴ Come accertato con la deliberazione n. 225/2022/G, l'Agenzia era stata individuata come soggetto attuatore con nota del Ministro per il sud e la coesione territoriale del 29 dicembre 2021.

Recentemente (19 gennaio 2023), a seguito di diversi incontri tra SOGEI, Unità di missione e Agenzia e di un progressivo affinamento del *work flow* di processo, è stata presentata una prospettiva di sviluppo di Regis allineata al Si.Ge.Co. La soluzione proposta da SOGEI integra nel sistema Regis il ruolo dell’Agenzia quale Amministrazione attuatrice, che potrà intervenire, a livello intermedio, con le azioni di competenza.

Nello specifico, una volta raggiunto l’avanzamento procedurale richiesto, il Soggetto attuatore dovrebbe predisporre il “Rendiconto di progetto”, corredato dalle spese effettivamente sostenute, e trasmetterlo all’Agenzia attraverso le funzionalità del sistema Regis. L’utente abilitato dell’Agenzia con il “livello intermedio”, accedendo all’apposito cruscotto, vedrà tutti i “Rendiconti di progetto” inerenti alla Misura su cui è stato abilitato ad operare.

Per ogni “Rendiconto di progetto”, dopo aver concluso le opportune verifiche con esito positivo, l’utente dell’Agenzia potrà dare atto dell’avvenuto controllo attraverso un flag informatico, allegando l’apposita *check list* di controllo. Laddove necessario, l’Agenzia, sempre attraverso una funzionalità del sistema Regis, potrà chiedere informazioni aggiuntive o chiarimenti al Soggetto attuatore.

Una volta controllati con esito positivo più “Rendiconti di progetto”, l’Agenzia creerà un “Rendiconto di misura” in “bozza” (come somma dei “Rendiconti di progetto” valutati positivamente) che sarà inviato all’Unità di Missione, per i controlli PNRR rimessi all’Amministrazione titolare.

Successivamente, l’Unità di missione potrà effettuare un controllo formale al 100% dei “Rendiconti di progetto” e della relativa documentazione nonché i controlli sostanziali *on desk* (a campione) e, qualora fossero necessarie ulteriori informazioni o integrazioni documentali, indicare all’Agenzia i singoli “Rendiconti di progetto” che dovranno essere nuovamente verificati a “livello intermedio” o integrati dal Soggetto attuatore.

Solo nel momento in cui i “Rendiconti di progetto”, inseriti all’interno del “Rendiconto di misura”, avranno superato i controlli di competenza dell’Unità di missione con esito positivo, saranno trasmessi al Servizio Centrale per il PNRR. Una volta completato lo

sviluppo informatico di ReGIS per come sopra descritto, SOGEI metterà a disposizione dell'Unità di missione e dell'Agenzia una versione di prova, per testare il nuovo processo di rendicontazione e controllo.

Secondo quanto riportato in sede istruttoria, l'implementazione del sistema Regis consentirà la definizione dell'albero decisionale ed operativo, rendendo così possibile anche l'adozione del manuale delle procedure di rendicontazione e controllo e delle *Linee Guida per i soggetti attuatori*.

1.2 Il primo avviso pubblico per la selezione dei progetti

Con decreto del Direttore generale (DDG) dell'Agenzia n. 313, in data 29 dicembre 2021 e successivo decreto n. 38/22 in data 9 febbraio 2022, è stato approvato l'avviso pubblico per la selezione di progetti finanziati a valere sulle risorse del PNRR in esame, per l'importo complessivo pari a 50.000.000 di euro, e fissato al 14 marzo 2022 il termine di presentazione delle proposte progettuali da parte di *partnership* costituite da un minimo di tre soggetti, dei quali due devono essere Enti del Terzo Settore.

Destinatari delle iniziative ammissibili sono i minori in condizioni di disagio o a rischio di devianza. Il contributo è concesso in forma di sovvenzione diretta per il finanziamento dei costi ammissibili e a seguito di selezione. Sono considerate spese ammissibili i costi diretti del personale e i costi indiretti per la realizzazione del progetto che possono essere calcolati forfettariamente fino ad un massimo del 40% dei costi del personale, senza obbligo di documentare i costi reali sostenuti, utilizzando l'opzione di semplificazione di cui all'art. 10, comma 4, del D. Lgs 121/2021.

Alla scadenza del termine di presentazione, risultavano presentate 661 domande. La Commissione per la valutazione dei progetti si è insediata all'inizio del mese di aprile.

L'Unità di missione ha definito un cronoprogramma con il quale ha individuato le tappe intermedie di attuazione dell'intervento rispetto al raggiungimento di *milestone* e *target*, allegato all'Accordo con l'Agenzia stipulato a giugno 2022, che prevedeva:

- entro il 15 settembre 2022, la pubblicazione della graduatoria;
- entro il 16 settembre, l'avvio dei controlli del responsabile unico del procedimento (Rup);
- entro il 15 novembre 2022, la conclusione dei predetti controlli;
- dal 1° novembre al 15 dicembre 2022 la sottoscrizione degli atti;
- dal 1° al 31 dicembre 2022 l'avvio dell'esecuzione dei progetti.

La disamina dei dati del sistema Regis restituisce termini intermedi diversi i quali, secondo quanto comunicato in sede istruttoria, sono stati inseriti, da ultimo, in data 18 gennaio 2023, a seguito di modifiche intervenute sul cronoprogramma ritenute compatibili col raggiungimento del primo obiettivo del PNRR, fissato per giugno 2023.

In particolare, si prevede che, entro il 28 febbraio 2023, si pervenga alla conclusione dei prescritti controlli e alla sottoscrizione degli atti d'obbligo e che, dal 1° marzo 2023, si proceda all'avvio dell'esecuzione dei progetti.

Secondo quanto comunicato in sede istruttoria, la Commissione per la valutazione dei progetti aveva ultimato i lavori in data 8 settembre 2022 e la graduatoria era stata approvata, con DDG n. 289, in data 13 settembre 2022. La necessità di un supplemento di attività in merito al soccorso istruttorio di un progetto ha richiesto una specifica valutazione da parte della Commissione e l'adozione, con DDG n. 410, in data 14 novembre 2022, di una nuova graduatoria.

A fine novembre il Responsabile del Procedimento (RP) ha avviato le interlocuzioni con i Soggetti proponenti utilmente posti in graduatoria e i controlli di rito, finalizzati alla verifica delle dichiarazioni, all'acquisizione dell'interdittiva antimafia e dell'iscrizione al Registro unico nazionale terzo settore (RUNTS).

Delle 661 domande pervenute, n. 501 hanno superato la fase di ammissibilità e di queste:

- n. 220 sono risultate ammissibili a finanziamento;
- n. 261 sono risultate idonee, ma non finanziabili per esaurimento delle risorse assegnate;

- solo n. 20 non hanno raggiunto il punteggio minimo prescritto dall'Avviso.

L'Agenzia ha riportato di aver riscontrato difficoltà nell'esecuzione dei controlli, anche in considerazione dell'elevato numero degli ammessi a finanziamento, soprattutto per quanto concerne la qualificazione dei Soggetti proponenti quali Enti del Terzo Settore (ETS). La fase di istituzione del RUNTS, infatti, non è ancora conclusa e diverse sono le difficoltà che riguardano le singole categorie di enti.

Per le Organizzazioni di volontariato (OdV) e le Associazioni di promozione sociale (APS), si sono verificati ritardi riconducibili alla trasmigrazione, *ex art.* 54 del Codice del Terzo Settore, dai Registri regionali al RUNTS.

Gli enti iscritti all'Anagrafe delle ONLUS compresi nell'elenco pubblicato dall'Agenzia delle Entrate, ai sensi dell'art. 34 del D.M. 106/2020, potranno attivare la procedura per richiedere la propria iscrizione al RUNTS fino al 31 marzo del periodo di imposta successivo all'autorizzazione della Commissione UE dei provvedimenti fiscali previsti dal Codice del Terzo Settore, autorizzazione che al momento non è ancora pervenuta.

Per le imprese sociali e le cooperative sociali, l'iscrizione all'apposita sezione del Registro imprese soddisfa il requisito dell'iscrizione al RUNTS.

Eseguiti i necessari controlli, il Rp procederà alla richiesta del Codice Unico di Progetto (CUP), in quanto i partecipanti all'Avviso, essendo soggetti privati, non sono abilitati alla relativa richiesta e successivamente invierà ai proponenti l'Atto d'obbligo e la relativa dichiarazione di accettazione.

I responsabili dell'Unità di missione e dell'Agenzia hanno evidenziato che si potrebbe dare avvio alla sottoscrizione degli atti d'obbligo entro il mese di gennaio, in modo da poter concludere la fase procedurale entro il mese di febbraio, con l'adozione dei singoli decreti di ammissione a finanziamento e assegnazione delle risorse.

1.3 Utilizzazione delle risorse del PNRR per lo scorrimento della graduatoria di precedente avviso

Per lo scorrimento della lista di idoneità di cui al DDG dell'Agencia n. 72/2022 utilizzando, per l'importo di 10 milioni di euro, le risorse della Missione 5, Componente 3, Investimento 3, previa rimodulazione dei progetti utili collocati in graduatoria, il cronoprogramma allegato all'Accordo prevedeva:

- entro il 25 febbraio 2022, la pubblicazione della graduatoria;
- entro il 30 giugno 2022, la conclusione dei controlli del responsabile unico del procedimento (Rup);
- dal 1° al 31 luglio 2022 la sottoscrizione degli atti;
- dal 1° settembre al 30 settembre 2022 l'avvio dell'esecuzione dei progetti.

Analogamente a quanto riportato per l'avviso di cui al DDG n. 313/2021, i termini desunti dal sistema Regis presentano un aggiornamento rispetto a quelli del predetto cronoprogramma. In particolare, è previsto che entro il 28 febbraio 2023 si pervenga alla conclusione dei prescritti controlli e alla sottoscrizione degli atti d'obbligo e che, dal 1° marzo 2023, si proceda all'avvio dell'esecuzione dei progetti.

Secondo quanto rappresentato in via istruttoria, con decreto del 14 novembre 2022, n. 411, preso atto dell'accettazione dei soggetti proponenti e dell'avvenuta rimodulazione degli stessi in coerenza con i parametri del PNRRR, sono stati ammessi a finanziamento n. 40 progetti, per un importo pari a 9.790.263,99 euro, a valere sulle risorse assegnate per lo scorrimento con la medesima DDG.

Anche per questi interventi, l'Agencia ha comunicato che sono stati avviati i controlli finalizzati alla verifica delle dichiarazioni, all'acquisizione dell'interdittiva antimafia e all'iscrizione ai RUNTS, propedeutici alla richiesta del CUP.

1.4 Movimentazione delle risorse finanziarie riguardanti l'intervento in esame

La contabilità speciale n. 6295 aperta a favore del Dipartimento per il Sud e la coesione territoriale per gli interventi del PNRR registra una disponibilità di 130,9 milioni, con

di entrate pari a 135,5 milioni e spese per 4,6 milioni. Non risultano movimenti per l'intervento in oggetto.

1.5 Il secondo avviso pubblico per la selezione dei progetti

Con decreto n. 462 in data 13 dicembre 2022, l'Agenzia ha approvato un secondo avviso finalizzato all'avvio di una procedura a sportello, con un finanziamento di 50.000.000 di euro a valere sulle risorse del PNRR relative alla Missione 5 - Componente 3 - Investimento 3.

L'avviso ricalca quello precedente, discostandosene per quanto concerne le modalità di selezione dei progetti, essendo stata adottata la procedura a sportello, espressamente prevista nell'ambito delle istruzioni tecniche per la selezione dei progetti PNRR di cui alla circolare n. 21/2021 del MEF. Rispetto alla procedura valutativa con graduatoria, di cui al precedente avviso, 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.

La nuova tipologia di avviso, secondo quanto rappresentato dall'Agenzia, è stata preferita al fine di procedere celermente verso i target richiesti dal PNRR, considerato che la procedura valutativa del primo avviso ha richiesto non meno di 8 mesi di lavori da parte dell'apposita Commissione, lavori che hanno coinvolto, direttamente ed indirettamente, numerose risorse di alto livello professionale con un elevato costo/amministrazione. Ha inoltre contribuito alla scelta l'alta qualità delle proposte presentate per i precedenti avvisi; al riguardo l'Agenzia ha calcolato che la percentuale di ammissibili a finanziamento e idonei del primo avviso è pari al 96% delle domande ammesse a valutazione.

1.6 I costi indiretti

La Sezione ha rilevato, nell'ambito della precedente relazione, i rischi conseguenti alla decisione di ritenere ammissibili i costi indiretti per la realizzazione del progetto, fino ad un massimo del 40% dei costi del personale, senza obbligo di documentare i costi reali sostenuti.

Al riguardo l'Unità di missione ha precisato che, sulla base di quanto sarà previsto nel *Manuale delle procedure di rendicontazione e controllo* e nelle *Linee Guida per i Soggetti attuatori*, gli Enti del Terzo Settore dovranno obbligatoriamente compilare una specifica dichiarazione (ex DPR.445/200), con indicazione della tipologia di costi indiretti, in occasione di ogni rendicontazione di spesa in cui viene chiesto il rimborso anche dei citati costi.

1.7 Raggiungimento delle finalità dell'investimento

Con la precedente deliberazione la Sezione ha rilevato che l'effettiva realizzazione della lotta alla povertà educativa richiede, a priori, la predisposizione di progetti idonei ad assicurare il raggiungimento di tale finalità e l'individuazione di indicatori ulteriori rispetto agli obiettivi del PNRR, che rendano possibile, in fase di monitoraggio e controllo, la verifica dell'efficacia della misura rispetto alla finalità stessa.

L'Unità di missione, al riguardo, ha rappresentato che, mentre la misurazione dei *Target* del PNRR verrà rilevata attraverso il conteggio dei beneficiari dichiarati dagli Enti del Terzo Settore con la dichiarazione di avvio delle attività, su un piano più generale, al fine di valutare il raggiungimento degli obiettivi generali e specifici dei vari interventi del PNRR, sono stati previsti gli indicatori comuni UE, già richiamati nella precedente deliberazione, i quali costituiscono un mero strumento statistico attraverso il quale la CE monitora il raggiungimento della finalità dell'intero Dispositivo di ripresa e resilienza⁵.

⁵ Allegato alla Circolare MEF del 17 ottobre 2022 n. 34.

Tali indicatori, sono stati integrati, a livello nazionale, dagli "Indicatori di Impatto", di fonte statistica ufficiale, rappresentativi di fenomeni economici, sociali e ambientali finalizzati alla valutazione degli effetti di medio-lungo termine sulla povertà educativa delle Regioni del Mezzogiorno. Sia gli indicatori comuni che quelli d'impatto, sono considerati il punto di riferimento per misurare il tasso di riduzione della povertà educativa nell'ambito del PNRR. Il confronto delle serie storiche dei dati connessi agli indicatori d'impatto⁶ consentirà, secondo l'Unità di missione, di delineare delle tendenze riferibili al livello di povertà educativa, che potrebbero, nel medio-lungo periodo, essere positivamente condizionate dagli effetti dell'intervento in parola.

2. Conclusioni

2.1 La definizione del primo target

La possibilità di raggiungere il primo *target* è fortemente condizionata dalla relativa definizione. Nell'ambito della deliberazione n. 25/2022/G, la Sezione, nel recepire i dubbi al riguardo espressi dall'Agenzia, ha anzitutto preso atto dei dati testuali:

- nella scheda del PNRR è indicato che entro il 30 giugno 2023 devono essere coinvolti 20.000 minori;
- 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 progetti⁷;

⁶ Indicatori di impatto: • Rapporto tra i tassi di occupazione (25-49 anni) delle donne con figli in età prescolare e delle donne senza figli; • Giovani che non lavorano e non studiano (Neet); • Competenza alfabetica non adeguata; • Competenza numerica non adeguata; • Uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione; • Uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione - Maschi; • Uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione - Femmine.

⁷ Nei "meccanismi di verifica" del primo target degli *Operational Arrangements* (OA) è evidenziato che, a supporto del raggiungimento dello stesso, è necessario fornire, tra l'altro, "*a list of references of the certificate of completion issued in accordance with national legislation for the minors age d from zero t o 17 years w ho are provided with educational support*".

- nell'allegato alla decisione del Consiglio UE di luglio 2021, per l'intervento in esame, è indicato che *“almeno 20.000 minori fino a 17 anni devono beneficiare di supporto educativo”*.

Secondo quanto all'epoca rappresentato dalla stessa Agenzia, se si accettasse l'interpretazione basata sulla traduzione letterale degli *Operational Arrangements*, l'obiettivo non sarebbe raggiunto nel termine fissato del 30 giugno 2023, considerata la data di pubblicazione del primo avviso (dicembre 2021), la durata dei progetti (che varia a 1 a 2 anni) e i tempi tecnici per l'istruttoria della procedura. Per la soluzione del problema, già al momento dell'approvazione della deliberazione n. 25/2022/G, l'Agenzia ha coinvolto l'Unità di missione, il servizio centrale PNRR del MEF, il quale ha avviato un'interlocuzione con la Commissione Europea.

In sede istruttoria, l'Agenzia e l'Unità di missione hanno comunicato di aver convenuto che il primo Target sarà rilevato dall'elenco dei minori partecipanti (coinvolti) al progetto di supporto educativo allegato alla dichiarazione di avvio delle attività da parte degli enti del Terzo Settore. La proposta ha costituito oggetto di interlocuzioni, tracciate in REGIS⁸, con la Commissione Europea, che non ha sollevato eccezioni al riguardo. L'unica precisazione della Commissione ha riguardato la partecipazione del minore ha più iniziative progettuali: per quanto ciò sia consentito, detta partecipazione deve essere conteggiata una sola volta ai fini del raggiungimento del Target.

Quanto già espresso nell'ambito delle predette interlocuzioni è stato ribadito dal coordinatore dell'Unità di missione (sia verbalmente, nel corso della audizione, che nell'ambito di apposito documento) in occasione dell'incontro tecnico tenuto con la Commissione Europea in missione a Roma per verificare, in particolare, lo stato di attuazione degli Investimenti con milestone/target in scadenza tra il mese di dicembre 2022 e il mese di giugno 2023.

Dalla disamina degli atti è emerso che la redazione di un elenco nominativo non è previsto nell'avviso. Al riguardo l'Agenzia, in sede istruttoria, ha precisato che la predisposizione dell'elenco nominativo sarà inserita, quale adempimento dovuto,

⁸ Le più recenti interlocuzioni sono del 27 luglio, del 10 ottobre e del 24 novembre 2022.

nell'atto d'obbligo da inviare ai soggetti proponenti per la relativa sottoscrizione e nel provvedimento di assegnazione delle risorse che, secondo quanto disposto nel medesimo avviso, disciplina i rapporti con il soggetto proponente.

L'individuazione nominativa dei beneficiari dei progetti risponde, peraltro, all'esigenza, espressa da questa Sezione nell'ambito della deliberazione n. 27/2022/G, di predisporre strumenti idonei allo svolgimento di controlli efficaci.

2.2 Il raggiungimento del primo target

I minori potenzialmente beneficiari dei 260 progetti utilmente posti in graduatoria, al 31 dicembre 2022, sono stati stimati dall'Agenzia in oltre 48.700.

L'elemento di riferimento per il raggiungimento del *target*, il numero dei minori coinvolti, secondo quanto sopra riportato, deve essere conteggiato sulla base degli elenchi nominativi dei minori beneficiari dei singoli progetti allegati alle dichiarazioni di inizio attività e, ancor prima, agli atti d'obbligo.

Il termine previsto per l'adozione degli atti d'obbligo e dei decreti di finanziamento (28 febbraio 2023) dovrebbe assicurare la sottoscrizione delle dichiarazioni di inizio attività in tempo utile al raggiungimento del target.

Le previsioni dell'Agenzia rimangono comunque condizionate dalle difficoltà riscontrate nell'esecuzione dei controlli, soprattutto con riferimento alla corretta qualificazione dei soggetti proponenti quali enti del terzo settore. Il fatto che la risoluzione di tali difficoltà non dipenda dalle Amministrazioni coinvolte nella gestione dell'intervento in esame dovrebbe indurre a valutare con ponderatezza i rischi che possono prodursi sulla possibilità di procedere alla sottoscrizione degli atti d'obbligo nel termine previsto.

Al riguardo l'Agenzia ha rappresentato che, avendo l'avviso previsto che sono ammessi a presentare proposte progettuali *esclusivamente enti del terzo settore*, la mancata dimostrazione dell'iscrizione nel RUNTS costituisce causa giustificatrice per un eventuale scorrimento della graduatoria.

Sul punto il nuovo avviso fornisce maggiori garanzie di speditezza, avendo previsto espressamente che i soggetti proponenti devono indicare nella domanda, a pena di esclusione, il numero di repertorio e la data di registrazione al RUNTS.

2.3 La governance dell'intervento

L'individuazione formale dell'Agenzia quale soggetto attuatore non ha trovato corrispondenza nelle funzioni alla stessa assegnate nell'ambito dell'organizzazione prevista per i progetti del PNRR, considerato che, ai sensi di quanto previsto dal D.L. 31 maggio 2021, n. 77, soggetti attuatori sono *i soggetti pubblici o privati che provvedono alla realizzazione degli interventi previsti dal PNRR (art. 1, comma 4)*.

Invero la posizione rivestita dall'Agenzia risulta atipica rispetto alla governance degli interventi del PNRR, avendo piuttosto la stessa, nella sostanza, natura di Amministrazione titolare dell'intervento. Formalmente tale posizione appartiene, tuttavia, al Dipartimento per le Politiche di coesione, al cui interno è stata costituita l'Unità di missione per il PNRR.

La complessità dell'organizzazione ha determinato la conseguente difficoltà nella definizione dei rispettivi compiti, difficoltà alla quale ha fatto fronte l'Accordo stilato tra l'Unità di missione e l'Agenzia.

La specificità della *governance* dell'intervento in esame, inoltre, non ha trovato possibilità di essere registrata nel sistema Regis, la cui struttura è articolata sulla presenza di due soggetti, l'Amministrazione titolare-Unità di missione e il soggetto attuatore.

Le nuove funzionalità di Regis, necessarie per adeguare il sistema a detta *governance*, sono state individuate, a seguito di interlocuzione tra Unità di missione, Agenzia e Sogei, assegnando all'Agenzia la posizione intermedia di *Amministrazione attuatrice*.

Superato il necessario periodo di prova, le stesse funzionalità potranno essere di ausilio anche per altre Amministrazioni, che presentano una *governance* analoga a quella esaminata.

2.4 Individuazione dei minori che versano in condizioni di disagio o a rischio di devianza, destinatari dei progetti.

Secondo quanto previsto nel primo avviso, i destinatari vengono individuati direttamente dai soggetti proponenti, gli enti del Terzo Settore, che agiscono, nel caso di specie, al di fuori della rete dei servizi sociali territoriali; il coinvolgimento di questi ultimi costituisce soltanto un elemento della valutazione del merito delle proposte.

In adesione alle richieste della Sezione, l'Agenda ha previsto, nel secondo avviso di recente pubblicazione, che l'individuazione dei minori destinatari in situazioni di disagio e/o a rischio di devianza debba avvenire sulla base di segnalazioni dei Servizi sociali, dell'Ambito territoriale sociale, delle Istituzioni scolastiche e/o centro giustizia minori. Non è ammessa l'individuazione dei minori attraverso avviso pubblico di selezione.

2.5 Le finalità dell'intervento

Le finalità dichiarate di combattere la povertà educativa nelle regioni del Mezzogiorno e di sostenere il Terzo Settore presentano diverse possibilità di realizzazione. Come già rilevato, mentre il sostegno al Terzo Settore risulta raggiunto con l'accoglimento delle relative proposte progettuali e il conseguente finanziamento, la riduzione della povertà educativa risulta di più difficile verifica. La relativa attuazione, invero, si pone al di fuori dei *target* del PNRR, strettamente correlati alla concessione del finanziamento per i singoli progetti.

Costituisce, tuttavia, oggetto del controllo di gestione non solo il tempestivo raggiungimento dei *target* suddetti, ma anche la verifica della misura in cui è stata realizzata la finalità ultima dell'intervento attraverso l'uso delle risorse finanziarie poste a disposizione dall'Unione europea.

In quest'ottica, in una prospettiva di lungo periodo e di larga scala, il raggiungimento della riduzione della povertà educativa può essere analizzato sulla base di idonei indicatori statistici, come prospettato dall'Unità di missione.

La stessa finalità va altresì valutata attraverso un esame, a posteriori, dei progetti finanziati e degli effetti concretamente prodotti rispetto agli obiettivi agli stessi correlati. Le difficoltà della verifica derivanti dalle caratteristiche e dalla numerosità dei progetti finanziati impongono adeguati campionamenti, effettuati sulla base di criteri oggettivi predeterminati, dei soggetti da controllare e degli obiettivi da monitorare. Quanto più tali obiettivi sono stati fissati in modo specifico e concreto, tanto più facile si presenterà la verifica della relativa realizzazione.

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

