m_lps.46.REGISTRO UFFICIALE.U.0001463.29-09-2023

MINISTERO del LAVORO
e delle POLITICHE SOCIALI

Alla Corte dei Conti
Ufficio di controllo sugli atti
del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali, del Ministero della Salute e del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
controllo.legittimita.min.serv.beni.cult@corteconticert.it

p.c.

all'Ufficio centrale di Bilancio presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali
rgs.ucb-lavoro.gedoc@pec.mef.gov.it;

al Gabinetto
gabinettoministro@pec.lavoro.gov.it;

al Segretario Generale
segretariatogenerale@pec.lavoro.gov.it

Oggetto: Chiarimenti in merito alle osservazioni prospettate dalla Corte dei conti circa le attività di supporto intraprese dall'Unità di Missione in favore dei Soggetti Attuatori al fine di agevolare l'implementazione degli interventi.

Con le note prot. n. 1326, 1327, 1328 e 1330 del I settembre 2023, indirizzate alla Unità di Missione del PNRR e in copia conoscenza all'Ufficio centrale di Bilancio presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, agli Uffici di diretta collaborazione del Ministro e al Segretario Generale, la Corte dei Conti ha comunicato la avvenuta registrazione dei Decreti n. 177, 180, 181 e 182 del 7 agosto 2023 e al contempo ha richiamato l'attenzione "*dell'Amministrazione, in qualità di soggetto titolare degli interventi PNRR, ad offrire il massimo supporto ai soggetti attuatori. Ciò al fine di evitare potenziali disfunzioni e scongiurare il mancato rispetto dei termini di conclusione delle attività. Valuterà l'amministrazione l'opportunità di porre in essere ogni più utile iniziativa di ausilio ai soggetti attuatori (come l'assistenza tecnica, la centralizzazione degli acquisti di beni e servizi ecc). Si rappresenta che la predetta osservazione deve intendersi estesa a tutti i provvedimenti interessati dalla medesima problematica ad oggi all'esame di questo ufficio e pertanto, per economia dei mezzi amministrativi, non sarà reiterata. Si resta in attesa, a breve termine, di rassicurazione*"

La formulazione dell'osservazione va quindi preliminarmente collocata nel quadro normativo del PNRR.

Il rispetto dei tempi da parte dei soggetti attuatori è una condizione del Piano: per ottenere il pagamento della rata non è sufficiente conseguire il risultato ma questo deve essere conseguito in misura ritenuta adeguata dalla Commissione Europea e nei termini previsti.
Pertanto è stata costituita - inizialmente con il Decreto Legge del 31 maggio 2021 n.77 convertito dalla Legge 108/2021 "Governance PNRR e semplificazioni", successivamente modificato dal Decreto Legge 22 aprile 2023, n.44, convertito dalla Legge n.74/2023 - una specifica Governance del PNRR, con l'istituzione di un complesso di organi dedicati.

In particolare, considerata l'unitarietà del Piano e la responsabilità in solido delle Amministrazioni che concorrono alla sua implementazione, gli organi e amministrazioni deputate alla verifica del rispetto dei tempi e al monitoraggio del conseguimento dei risultati, sono:

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
Unità di Missione PNRR

IL DIRETTORE GENERALE
Via vittorio Veneto 56 - 00187 ROMA RM
Tel: +39 06 48161998

pec: unitadimissionepnrr@pec.lavoro.gov.it
mail: unitadimissionePNRR@lavoro.gov.it
www.lavoro.gov.it

- *Cabina di regia*. È presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri ed è composta da Ministri e sottosegretari alla presidenza del consiglio competenti per le materie affrontate in ciascuna seduta, oltre a Presidente della Conferenza delle Regioni, AMCI, UPI e da rappresentanti delle parti sociali. Tra le sue competenze rientrano l'elaborazione delle linee di indirizzo per l'attuazione del Pnrr e il monitoraggio degli interventi posti in essere;
- *Struttura di missione Pnrr* istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri è articolata in quattro direzioni generali. Ha sostituito la Segreteria tecnica della cabina di Regia, assumendone le funzioni. Monitora l'attuazione del Piano in collaborazione con Ispettorato generale per il Pnrr presso la Ragioneria Generale dello Stato e sovrintende alla formulazione di eventuali proposte di modifica del Pnrr. Mantiene le interlocuzioni con la Commissione Europea (come punto di contatto nazionale).
- *Ispettorato generale per il Pnrr presso la Ragioneria Generale dello Stato*. Denominato Servizio centrale per il Pnrr fino al Dl 13/2023, è responsabile del coordinamento operativo dell'attuazione del piano, del sistema di monitoraggio, della gestione del fondo di rotazione del Next generation Eu e dei flussi finanziari che ne derivano. Prima delle modifiche introdotte nel 2023 rappresentava anche il punto di contatto unico con la Commissione Europea. E' questo l'Ufficio che in considerazione della unitarietà del Piano, mediante Circolari, fornisce alle Unità di Missione indicazioni sulle procedure da adottare (cosiddetto SIGECO) e sulle tempistiche, nonché format di atti e il sistema informativo di cui avvalersi (ReGiS) nonché, da ultimo, l'assistenza tecnica - Invitalia e Cassa Depositi e prestiti. E ciò avvalendosi di risorse nazionali, non essendo previste per il PNRR, a differenza dei fondi strutturali, risorse di assistenza tecnica ed essendo inammissibili al PNRR le spese cosiddette "correnti".
- *Ufficio di audit del Pnrr*. È istituito presso la Ragioneria generale dello Stato, ma opera in una posizione di indipendenza funzionale rispetto alle strutture coinvolte nella gestione del Pnrr. Ha funzioni di audit del Pnrr, verifica la coerenza dei sistemi di gestione e controllo delle Amministrazioni, la qualità e la completezza dei dati di monitoraggio oltre a valorizzare e sviluppare iniziative di trasparenza e partecipazione.

Il Decreto Legge 22 aprile 2023, n.44, convertito dalla Legge n.74/2023, "ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di definire misure volte a garantire il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche, nonché il potenziamento e la riorganizzazione delle associazioni e società partecipazione pubblica", ha modificato il Decreto Legge del 31 maggio 2021 n.77 convertito dalla Legge 108/2021 "Governance PNRR e semplificazioni" ed in particolare all'art.1 comma 12-quinquies lettera b) ha escluso dal controllo concomitante della Corte dei Conti - di cui all'art.22 Decreto legge 16 luglio 202 n.76 convertito con modificazioni dalla Legge 11 settembre 2022 n.120- i piani, programmi, progetti "previsti o finanziati dal Piano nazionale di ripresa e resilienza". Si evidenzia tuttavia che, in data antecedente all'entrata in vigore della norma, nell'annualità 2022, l'investimento M5C2 1.2 "*Percorsi di autonomia per le persone con disabilità*" e l'Investimento M5C2 1.3 "*Housing First e Stazioni di Posta*" de quibus sono stati oggetto di controllo concomitante e la Corte non ha rilevato criticità da segnalare (riferimento Deliberazioni n.1/2022 INPR e seguiti).

In conformità al quadro sopra delineato, in particolare con la circolare MEF RGS del 10 febbraio 2022, n. 9, "*Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – Trasmissione delle Istruzioni tecniche per la redazione dei sistemi di gestione e controllo delle amministrazioni centrali titolari di interventi del PNRR*", l' Ispettorato generale per il Pnrr presso la Ragioneria Generale dello Stato ha disposto che ogni Amministrazione titolare di intervento Unità di missione, dovrà dotarsi di un adeguato sistema di gestione e controllo che includa misure finalizzate alla prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi e della duplicazione dei finanziamenti, per assicurare l'efficace attuazione degli interventi nel rispetto del principio di sana gestione finanziaria e garantire il soddisfacente conseguimento dei relativi target e milestone, secondo le tempistiche stabilite quale condizione abilitante per il rimborso delle risorse da parte della Commissione europea. La medesima Circolare in allegato ha fornito il format cui attenersi per la predisposizione.
Sempre la Circolare n.9 stabilisce che tutte le procedure adottate dalle Amministrazioni centrali titolari degli interventi Unità di Missione, rappresentate ex ante in un Sistema di gestione e controllo (Si.Ge.Co.) secondo il format fornito, devono essere sottoposte al vaglio del Ministero dell'Economia e finanze, nonché dell'Organismo Indipendente di Audit.
In particolare, il Sistema di gestione e controllo adottato dalla scrivente Amministrazione - che tra l'altro descrive le procedure per assicurare l'efficace attuazione degli interventi nel rispetto del principio di sana gestione finanziaria e garantire il soddisfacente conseguimento dei relativi target e milestone, secondo le tempistiche stabilite quale condizione

abilitante per il rimborso delle risorse da parte della Commissione europea - è stato inviato al Ministero dell'Economia e delle Finanze in data 28 febbraio 2022. Il documento revisionato, restituito in data 31 maggio 2022, è stato ritenuto in termini generali conforme alle indicazioni fornite con la Circolare MEF RGS n. 9 del 10/02/2022.
Successivamente è stato ripetutamente sottoposto alle valutazioni dell'Organismo Indipendente di Audit e costantemente aggiornato:

- in data 30 settembre 2022 in occasione del test di convalida avente ad oggetto la misura M5C2-1;
- in data 19 aprile 2023 in occasione dello svolgimento del test di convalida relativo al Target M5C1-6 e al follow up sulla milestone M5C2-15
- infine la terza versione del Sistema di Gestione e Controllo è stata da ultimo trasmessa all' Organismo Indipendente di Audit il 4 settembre 2023 in vista del previsto Audit di Sistema che sarà realizzato presso gli Uffici dell'Unità di Missione nelle giornate del 12 e 13 ottobre p.v.

Si ritiene pertanto opportuno evidenziare che le misure adottate e di seguito elencate - finalizzate a sostenere gli enti attuatori al fine di semplificare gli adempimenti e scongiurare il rischio di mancato rispetto delle tempistiche di conclusione delle attività –hanno carattere continuativo e strutturale e sono rappresentate nel Sistema di gestione e controllo dell' Amministrazione centrale titolari degli interventi Unità di Missione del PNRR soprarichiamato, elaborato in conformità alle indicazioni delle amministrazioni deputate al presidio sull'avanzamento del Piano, che è unitario.

Di seguito quindi si fornisce il riepilogo delle misure sino ad oggi implementate, con riferimento alle misure oggetto dei decreti di approvazione degli accordi attenzionati dalla Corte dei Conti, e segnatamente alla Missione 5 Componente C2, oggetto della richiesta di rassicurazioni.

.

Interventi intrapresi

Le attività intraprese riguardano tutte le fasi del processo di attuazione degli interventi.

Con riferimento alla preliminare *analisi dei progetti ammessi a finanziamento* - effettuata sulla base di un Avviso pubblico non competitivo definito dalla Direzione generale per la Lotta alla povertà e per la programmazione sociale in coerenza con il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023 - è opportuno segnalare che la Direzione, attraverso l'utilizzo di un sistema informativo denominato "*Piattaforma Multifondo"*, ha proceduto alla raccolta delle schede progetto di dettaglio (contenenti piano finanziario e relativo cronoprogramma) sulla base di un format definito per semplificare e omogeneizzare la fase di presentazione delle proposte progettuali. Queste ultime sono state compilate e caricate dai soggetti attuatori e ne è stata valutata la coerenza con l'Avviso e con le indicazioni fornite sia dalla Direzione generale per la Lotta alla povertà e per la programmazione sociale che dall'Unità di Missione PNRR. La Piattaforma ha altresì consentito ai soggetti attuatori di presentare istanze di integrazione e rettifiche.
La documentazione caricata sulla *Piattaforma Multifondo* è accessibile anche all'Unità di Missione, al fine di poter svolgere i controlli e i monitoraggi di competenza.
Nella fase di definizione delle proposte sono state fornite dalla Direzione generale per la Lotta alla povertà e per la programmazione sociale e dall'Unità di Missione PNRR risposte a centinaia di quesiti presentati sia attraverso il sito "*Capacity Italy*" (dismesso dal MEF nel 2023) sia attraverso riscontri diretti via mail o nel corso di incontri specifici.
Nella prospettiva di assicurare un adeguato supporto ai soggetti attuatori degli interventi, la Direzione generale per la Lotta alla povertà e per la programmazione sociale e l'Unità di Missione hanno organizzato periodici webinar e incontri con gli Ambiti territoriali sociali (da qui in aventi ATS), raccolti anche in gruppi distinti per territorio o per tematica, nell'arco temporale di apertura dell'avviso ed in particolare tra luglio e settembre 2022.

Nel corso del *processo attuativo*, la fase di convenzionamento è gestita e coordinata dall'Unità di Missione PNRR presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali che - secondo le indicazioni fornite dall'ufficio competente pro-tempore del Ministero dell'Economia e Finanze ed in particolare della Circolare MEF RGS n.21 del 14 ottobre 2021(cui il format di accordo è allegato) nonché Circolare n.9 del del 10 febbraio 2022 - rappresenta il punto di contatto tra tutti i soggetti

coinvolti.
Al fine di agevolare la sottoscrizione degli atti di convenzionamento da parte dei soggetti attuatori, l'Unità di Missione, in collaborazione con la Direzione generale per la Lotta alla povertà e per la programmazione sociale, ha precompilato con le informazioni disponibili il *format* di accordo, e questo è stato messo a disposizione dei soggetti attuatori sulla Piattaforma Multifondo.
Successivamente, in una prospettiva volta a favorire la piena collaborazione, l'Unità di Missione ha sostenuto e diretto incontri plenari con i soggetti attuatori con l'obiettivo di esplicitare i contenuti dell'atto e le relative modalità di completamento del *format* .
In tale sede, sono stati chiariti - in coerenza con la Circolare MEF RGS n.21 del 14 ottobre 2021 e la Circolare n.9 del del 10 febbraio 2022 e successive modifiche e integrazioni - i criteri in forza dei quali sono ripartiti compiti, funzioni e obblighi in capo all'Unità di Missione, alla Direzione generale per la Lotta alla povertà e per la programmazione sociale e ai Soggetti Attuatori.
Il processo di firma degli atti è avvenuto con il supporto del sistema informativo "Piattaforma Multifondo" dove i documenti sottoscritti sono archiviati e messi a disposizione delle parti, semplificando e velocizzando l'acquisizione dei documenti e delle sottoscrizioni.

Nell'ambito della più ampia strategia di supporto, al fine di accompagnare *l'attuazione dei progetti e facilitarne l'avvio*, la Direzione generale per la Lotta alla povertà e per la programmazione sociale e Unità di Missione hanno condiviso *note operative e linee guida utili all'implementazione delle attività*, volte a chiarificare criticità e semplificare il processo di attuazione degli interventi.

Sul punto, si segnalano le principali:

- la Nota prot. n. 6855 del 26 luglio 2022 avente ad oggetto la riparametrazione del budget in funzione del numero di beneficiari coinvolti nell'investimento M5C2- Investimento 1.2, stabilendo l'importo massimo di 715.000 € per un numero di beneficiari pari a 12;
- Nota prot. n. 8463 del 30.09.2022, con la quale l'Unità di Missione PNRR e la DG Lotta alla povertà hanno offerto ai soggetti attuatori chiarimenti in merito all' "Avvio delle attività" e ai "Documenti da allegare alla comunicazione di avvio attività" in relazione ad ogni singolo sub-investimento. La Dichiarazione di Avvio Attività (DIA) è stata elaborata insieme al documento di Richiesta Utenze ReGiS e condivisa con gli ATS. In particolare i format dei documenti sono stati illustrati agli ATS durante incontri on line organizzati appositamente. La compilazione e trasmissione di suddetta documentazione da parte dei Soggetti Attuatori rappresenta un ulteriore momento di interlocuzione con l'Unità di Missione, nel corso del quale i Soggetti Attuatori manifestano eventuali criticità e/o richieste di chiarimenti. L'Unità di Missione, dunque, provvede a creare l'utenza ReGiS, verificare la correttezza delle informazioni inserite nella Dichiarazione di Inizio Attività e rispondere ad eventuali criticità evidenziate dagli Attuatori. Solo successivamente l'Unità di Missione provvede all'erogazione dell'anticipo dell'importo ammesso a finanziamento, così come definito dal riparto indicato nei relativi Decreti Direttoriali
- il Manuale Operativo per la Gestione dei Progetti su ReGiS, condiviso a mezzo pec il 23 marzo 2023 e destinato a semplificare per i soggetti attuatori le operazioni di caricamento sul sistema Regis operando, sulla base del più ampio e generico Manuale Regis, la selezione delle sezioni di specifico interesse delle iniziative della Misura M5C2 anticipando eventuali dubbi nella fase di implementazione del sistema informativo.

Per ciascun investimento e sub investimento sono state definite inoltre, congiuntamente con la Direzione generale per la Lotta alla povertà e per la programmazione sociale note operative e relative linee guida afferenti alla possibilità di apportare modifiche (al piano finanziario, alle condizion di attuazione e al cronoprogramma) del singolo progetto ammesso a finanziamento.

Inoltre, sulla base delle molteplici necessità di approfondimento emerse in merito all'istituto della co-progettazione di cui agli artt. 55 e ss. del d.lgs. n. 117 del 2017, l'Unità di Missione PNRR e la Direzione generale per la Lotta alla povertà e per la programmazione sociale hanno avviato un confronto con la Direzione Generale del terzo settore; il lavoro delle 3 Direzioni ha consentito di definire la nota prot. n. 1059 del 7 luglio 2023 contenente un approfondimento generale

circa le condizioni per pervenire agli affidamenti agli enti del terzo settore e risposte specifiche alle più ricorrenti perplessità espresse dai soggetti attuatori.

Infine per i sub-investimenti 1.1.1, 1.1.4 e per l'investimento 1.2 sono state definite, congiuntamente con la Direzione generale per la Lotta alla povertà e per la programmazione sociale, linee guida relative alle modifiche ai progetti con particolare riferimento all'attuazione, al piano finanziario e al cronoprogramma, nonché da ultimo specifiche "Istruzioni operative per il monitoraggio dei progetti su ReGiS", contenenti chiare indicazioni sugli indicatori di output, strumenti fondamentali per il monitoraggio del target.

Appare significativo precisare che l'elaborazione dei format di documentazione e le stesse linee guida sono frutto di incontri e scambi costanti con i Soggetti Attuatori, organizzate ad hoc al fine di comprenderne le necessità e trovare soluzioni in via preventiva rispetto al manifestarsi della criticità, nel rispetto degli obblighi e degli obiettivi PNRR.

Con particolare riguardo alla linea di intervento M5C2 – Investimento 1.2 – *Percorsi di autonomia per persone con disabilità*, oggetto di uno specifico target da conseguire al 31 dicembre 2022, sono state organizzate, con il supporto della Direzione generale per la Lotta alla povertà e per la programmazione sociale e con le assistenze tecniche, task force regionali che hanno supportato gli ATS nella fase di raggiungimento dell'obiettivo previsto per il dicembre 2022.

In particolare, il 30 Settembre 2022 è stato inviato il format di progetto personalizzato oggetto del target e questo è stato successivamente illustrato nel corso di webinar dedicati; a seguire è stata elaborata la Nota prot. n. 532 del 24.11.2022 avente ad oggetto la "trasmissione documentazione necessaria ai fini della rendicontazione del Target M5C2-7 in scadenza a dicembre 2022, che ha consentito di anticipare quanto poi indicato dalla Circolare n.41 MEF-Ragioneria generale dello Stato del 7 dicembre 2022. Nella nota è stato precisato il processo di rendicontazione del target attraverso l'autodichiarazione di sottoscrizione del progetto personalizzato (allegata alla stessa nota).

Nell'ambito delle attività di *accompagnamento continuative e ricorrenti* va segnalata la realizzazione di un'apposita sezione della *Piattaforma Multifondo*, nell'ambito della quale gli ATS possono sottoporre all'Amministrazione Centrale Unità di Missione e Direzione Generale per la Lotta alla povertà e per la programmazione sociale quesiti inerenti alla realizzazione degli interventi, così come delineato dalla nota prot. n. 1331 del 1 settembre 2023 della Direzione generale per la Lotta alla povertà e per la programmazione sociale.
Sul punto, si segnala che, a fronte di richieste da parte della Direzione generale per la Lotta alla povertà e per la programmazione sociale, l'Unità di Missione procede a rispondere ai quesiti elaborati e/o a integrare le risposte fornite dalla DG e indirizzate ai Soggetti attuatori. Questi ultimi, entro 72 ore dalla risposta, avranno la possibilità di riaprire il quesito e, nel caso sia ancora necessario approfondire la tematica, saranno contattati telefonicamente al fine di ricevere ulteriore assistenza.
I soggetti coinvolti nell'attuazione delle progettualità possono inoltre usufruire di un report delle FAQ elaborato dall'Amministrazione centrale e in costante aggiornamento. Ciò rappresenta un ulteriore e utile strumento di supporto e sostegno offerto dai soggetti attuatori nell'implementazione degli interventi.

Va segnalata altresì l'elaborazione di un "Manuale Operativo" dedicato con l'obiettivo di fornire ai Soggetti attuatori dei progetti ammessi a finanziamento nell'ambito del PNRR M5C2, Investimenti 1.1 "Sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione dell'istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti", 1.2 "Percorsi di autonomia per persone con disabilità" e 1.3 "Housing first e stazioni di posta", uno strumento operativo di riferimento ex ante per ogni fase di realizzazione degli interventi. Allo stato è in fase di test presso un gruppo di Comuni pilota (Milano, Torino, Bologna, Roma).

Tra le attività di accompagnamento continuative vanno annoverati anche gli atti di convenzionamento stipulati per il tramite del Ministero dell'Economia con Invitalia e Cassa Deposito e Prestiti per attività di assistenza tecnica. La possibilità di avvalersi di tali enti è stata avviata già nel corso del 2022 e tra i servizi offerti agli Enti attuatori si segnala l'opportunità di potersi avvalere di Invitalia per la funzione di "centrale unica di acquisti". Tuttavia al momento non ha inteso avvalersene nessun ATS/Comune.

Le attività di supporto intraprese dall'Unità di Missione in favore dei Soggetti attuatori al fine di assicurare la tempestiva realizzazione degli interventi sono infine assicurate dalla partecipazione della Scrivente alla Rete Inclusione per l'attuazione degli interventi PNRR. All'interno della Rete- che vede la partecipazione, oltre delle ATS, anche delle Regioni e di ANCI - viene assicurata la trasmissione delle informazioni e il coordinamento delle attività che a ciascun livello di responsabilità e competenza concorrono all'attuazione degli interventi. In questa sede, ad esempio, il 3 marzo scorso, è stata rappresentata l'opportunità di potersi avvalere di Invitalia quale centrale di acquisti e descritti i servizi offerti.

Si inviano cordiali saluti e si resta a disposizione per ogni eventuale ulteriore chiarimento

Roma, data della firma digitale

La Direttrice Generale
Dott.ssa Marianna D'Angelo

Documento firmato digitalmente secondo le indicazioni sulla dematerializzazione ai sensi e per gli effetti degli articoli 21 e 24 del D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82 "Codice dell'Amministrazione Digitale" e successive modifiche e integrazioni.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
Unità di Missione PNRR

IL DIRETTORE GENERALE
Via vittorio Veneto 56 - 00187 ROMA RM
Tel: +39 06 48161998

pec: unitadimissionepnrr@pec.lavoro.gov.it
mail: unitadimissionePNRR@lavoro.gov.it
www.lavoro.gov.it