



# 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 14 luglio 2022, n. 25/2022/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**

**Cons.  
Carmela Mirabella**



## SOMMARIO

	Pag.
Deliberazione .....	5
* * *	
Rapporto .....	11
Premessa .....	13
1. Traguardi e obiettivi, indicatori e calendario PNRR .....	14
2. Organizzazione dell'amministrazione titolare dell'intervento .....	16
2.1 L'Unità di missione per il coordinamento, il monitoraggio, la rendicontazione e il controllo degli interventi del PNRR .....	16
2.2 Il soggetto attuatore .....	19
3. Il primo avviso pubblico per la selezione dei progetti .....	20
3.1 Gli elementi chiave .....	20
3.2 Il costo dei progetti .....	22
3.3 La destinazione delle risorse alle regioni del Mezzogiorno .....	23
3.4 La valutazione di progetti .....	24
3.5 I destinatari dei progetti .....	26
3.6 Lo scorrimento della graduatoria .....	28
4. Lo stato della procedura e l'esatta definizione dei target .....	31
5. La contabilità speciale aperta a favore del Dipartimento per il Sud della Presidenza del Consiglio dei Ministri per gli interventi PNRR - Il sistema unitario ReGiS .....	33
6. L'Unità di missione e i controlli .....	34
7. Conclusioni.....	36



## **DELIBERAZIONE**





## CORTE DEI CONTI

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

I Collegio

Camera di consiglio del 28 giugno 2022

Presieduta dal Presidente Mauro OREFICE

Composta dai magistrati:

**Presidente della Sezione:** Mauro OREFICE

**Consiglieri:** Natale Maria Alfonso D'AMICO, Carmela MIRABELLA, Carlo PICUNO, Paolo ROMANO, Mario GUARANY;

**Referendari:** Khelena NIKIFARAVA, Andrea GIORDANO.

\* \* \*

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 avente a oggetto *“Azioni volte a sostenere le capacità genitoriali e prevenire la vulnerabilità delle famiglie e dei bambini”*;

visto il decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24 *“Disposizioni urgenti per il superamento delle misure di contrasto alla diffusione dell'epidemia da COVID-19, in conseguenza della cessazione dello stato di emergenza”*;

visti i decreti n. 2/2020 e n. 3/2020 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. 3/2022 con cui i Magistrati sono assegnati a tutti i collegi;

vista l'ordinanza n. 23/2022 prot. n. 1892 del 23 giugno 2022, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato il I Collegio per la camera di consiglio del 28 giugno 2022, al fine della pronuncia sulla gestione in argomento;

vista la nota n. 1925 del 24 giugno 2022, in attuazione della succitata ordinanza presidenziale n. 23/2022, con la quale il Servizio di segreteria per le adunanze ha trasmesso il relativo rapporto alle seguenti amministrazioni:

Presidenza del Consiglio dei ministri:

- Segretariato generale;
- Segreteria tecnica del PNRR;

Ministro del lavoro e delle politiche sociali:

- Segretariato generale - Unità di missione per il coordinamento delle attività di gestione degli interventi previsti nel PNRR;
- Direzione generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale;
- Rete della protezione e dell'inclusione sociale - Cabina di regia PNRR con finalità di raccordo e coordinamento tra Autorità centrale, Regioni e Comuni;
- Direttore generale dell'unità di missione nell'ambito degli interventi previsti nel PNRR;

Ministero dell'economia e delle finanze:

- Ufficio di Gabinetto del Ministro;
- Dipartimento della ragioneria generale dello Stato;  
udito il relatore, Consigliere Carmela MIRABELLA;

#### DELIBERA

di approvare, con le indicazioni formulate in sede di camera di consiglio, il rapporto avente a oggetto *"Azioni volte a sostenere le capacità genitoriali e prevenire la vulnerabilità delle famiglie e dei bambini"*.

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, Ministro dell'economia e delle finanze, Ministro del lavoro e delle politiche sociali, nonché alle seguenti amministrazioni:

Segretariato generale;

- Segreteria tecnica del PNRR;

Ministro del lavoro e delle politiche sociali:

- Segretariato generale - Unità di missione per il coordinamento delle attività di gestione degli interventi previsti nel PNRR;
- Direzione generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale;
- Rete della protezione e dell'inclusione sociale - Cabina di regia PNRR con finalità di raccordo e coordinamento tra Autorità centrale, Regioni e Comuni;
- Direzione generale dell'unità di missione nell'ambito degli interventi previsti nel PNRR;

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 14 luglio 2022

Il Dirigente  
Dott.ssa Maria Laura Iorio  
f.to digitalmente



## **RAPPORTO**



## Premessa

Con deliberazione n. 3 del 1° marzo 2022, questa Sezione, nell'ambito della programmazione annuale della propria attività, ha previsto uno specifico quadro d'indagini finalizzate all'esame delle gestioni attuative del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), come stabilito dall'art. 7, c. 7, d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito dalla l. 29 luglio 2021, n. 108.

In tale quadro di indagini è stata inserita anche la verifica sull'Investimento 3. *“Interventi socio-educativi strutturati per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno a sostegno del Terzo Settore”*. L'intervento rientra nell'ambito della Missione 5. *“Inclusione e coesione”*, Componente 3. *“Interventi speciali per la coesione territoriale”*, adottando la modalità semplificata del *“rapporto”*, cui consegue maggiore sinteticità e tempestività.

L'istruttoria si è sviluppata in adesione a criteri di sinteticità e tempestività, con l'intento di non aggravare, per quanto possibile, i numerosi adempimenti procedurali già posti a carico delle Amministrazioni coinvolte.

I dati dell'indagine sono stati acquisiti, prioritariamente, dalle banche dati disponibili e, per quanto necessario, dai rappresentanti del Ministro per il Sud e la coesione territoriale, della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Politiche di coesione - Unità di missione per le attività di coordinamento, monitoraggio, rendicontazione e controllo degli interventi del PNRR e dell'Agenzia per la coesione territoriale, sentiti in audizione a seguito di formale convocazione. Ulteriori elementi d'interesse sono stati successivamente acquisiti anche a seguito di apposita nota istruttoria<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> A seguito dell'audizione del 13 aprile 2022, l'Agenzia per la coesione territoriale ha trasmesso la nota prot. n. 8315 del 26 aprile 2022. In riscontro alla successiva richiesta di questa Sezione, inviata con nota protocollo n. 1387 in data 13 maggio 2022, sono stati trasmessi utili elementi per l'indagine con nota prot. n. 1535, in data 25 maggio 2022, del coordinatore dell'Unità di missione. In riscontro alla nota con la quale, nel rispetto del principio del contraddittorio, è stata trasmessa, prima dell'approvazione del Collegio, bozza della presente relazione, il Coordinatore dell'Unità di Missione PNRR ha inviato le note n. 148 e n. 1953, rispettivamente in data 23 e 27 giugno 2022 e il Direttore generale dell'Agenzia per la Coesione Territoriale ha inviato le note n. 13288 e 13314 rispettivamente in data 24 e 27 giugno 2022.

## 1. Traguardi e obiettivi, indicatori e calendario PNRR<sup>2</sup>

La Componente 3 della Missione 5 del PNRR comprende due aree di intervento: i) il piano per la resilienza delle aree interne, periferiche e montane; ii) i progetti per lo sviluppo del Mezzogiorno, compresi gli investimenti per combattere la povertà educativa e valorizzare i beni confiscati alle mafie e gli investimenti infrastrutturali nel potenziamento delle Zone Economiche Speciali. Si tratta di misure che mirano a colmare il divario territoriale in tre settori: demografia e servizi, sviluppo delle competenze, investimenti.

Gli investimenti e le riforme nell'ambito di questa componente devono contribuire ad attuare le raccomandazioni specifiche per paese rivolte all'Italia nel 2019 e nel 2020 sulla necessità di *“incentrare la politica economica connessa agli investimenti sulla ricerca e l'innovazione e sulla qualità delle infrastrutture, tenendo conto delle disparità regionali”* (raccomandazione specifica per paese 2019, punto 3); *“migliorare i risultati scolastici”* (raccomandazione specifica per paese 2019, punto 2); *“rafforzare la resilienza e la capacità del sistema sanitario [...]”* (raccomandazione specifica per paese 2020, punto 1); *“fornire [...] e un accesso al sistema di protezione sociale adeguati”* (raccomandazione specifica per paese 2020, punto 2).

L'investimento 3 prevede interventi socio-educativi volti a combattere la povertà educativa e sostenere il terzo settore che riguardino i seguenti ambiti:

- interventi a favore di minori nella fascia 0-6 anni volti a migliorare le condizioni di accesso ai servizi di asili nido e di scuola materna e a sostenere la genitorialità;
- interventi per minori nella fascia 5-10 anni volti a garantire effettive opportunità educative e una precoce prevenzione dell'abbandono scolastico, del bullismo e di altri fenomeni di disagio;

---

<sup>2</sup> Come riportato nell'allegato della decisione di esecuzione del Consiglio dell'UE di luglio 2021 - N.1. Descrizione delle riforme e degli investimenti relativi al sostegno finanziario non rimborsabile. Nella descrizione dei traguardi e degli obiettivi si è tenuto conto anche delle informazioni desumibili dagli *Operational arrangements* (OA) tra la Commissione europea e l'Italia, firmati il 22 dicembre 2021, con i quali sono stabiliti i meccanismi di verifica periodica (validi fino al 2026) relativi al conseguimento di tutti i traguardi e gli obiettivi necessari per il riconoscimento delle rate semestrali delle risorse PNRR in favore dell'Italia. I contenuti degli *Operational arrangements* sono stati oggetto di negoziato con la Commissione europea e costituiscono, ai sensi della normativa europea sulla RRF (articolo 20, comma 6, del Regolamento n.2021/241/UE), un passaggio preliminare per la presentazione della prima domanda di pagamento alla Commissione europea.

- interventi per minori nella fascia 11-17 anni volti a migliorare l'offerta di istruzione e a prevenire il fenomeno dell'abbandono scolastico.

Per questi interventi deve essere garantito che le offerte rispettino i seguenti elementi chiave:

- gli avvisi pubblici devono avere un valore di 50.000.000 di euro ciascuno;
- i progetti degli enti del Terzo Settore devono avere una durata di almeno un anno e fino a un massimo di due;
- le azioni devono avere luogo in Abruzzo, Basilicata, Campania, Calabria, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia.

Le risorse finanziarie previste dal PNRR per l'attuazione dell'intervento, quali risorse finanziarie non rimborsabili, 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.

### **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.

## 2. Organizzazione dell'amministrazione titolare dell'intervento

### 2.1 Unità di missione per il coordinamento, il monitoraggio, la rendicontazione e il controllo degli interventi del PNRR

Secondo quanto disposto dall'art. 8 del decreto-legge n. 77/2021<sup>3</sup>, le Amministrazioni centrali titolari di interventi del PNRR, al fine di provvedere al coordinamento, monitoraggio, rendicontazione e controllo degli interventi medesimi, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, individuano, tra quelle esistenti, la struttura di livello dirigenziale generale di riferimento ovvero istituiscono un'apposita unità di missione di livello dirigenziale generale fino al completamento del PNRR, adottando il relativo provvedimento di organizzazione interna, con decreto del Ministro di riferimento, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, con decreto del 9 luglio 2021, ha individuato le amministrazioni abilitate alla costituzione delle nuove strutture organizzative dedicate alle attività di coordinamento, monitoraggio, rendicontazione e controllo degli interventi del PNRR di rispettiva competenza, tra le quali rientra anche la PCM - Ministro per il sud e la coesione territoriale.

Di seguito, con DPCM 30 luglio 2021, è stata istituita l'Unità di missione di livello dirigenziale generale, nell'ambito del Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Il decreto dispone, tra l'altro, che l'unità di missione attivi una specifica funzione per le attività di prevenzione e contrasto delle frodi, del rischio di doppio finanziamento, e di conflitti di interesse nella gestione dei fondi del PNRR, che partecipa alla Rete dei referenti anti-frode attivata presso il servizio centrale del MEF, con il supporto della Guardia di Finanza.

---

<sup>3</sup> Art. 8 del DL n. 77/2021: ciascuna Amministrazione centrale titolare di interventi "provvedono al coordinamento delle relative attività di gestione, nonché al loro monitoraggio, rendicontazione e controllo. A tal fine, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, individua, tra quelle esistenti, la struttura di livello dirigenziale generale di riferimento ovvero istituisce una apposita unità di missione di livello dirigenziale generale fino al completamento del PNRR, e comunque non oltre il 31 dicembre 2026, articolata fino ad un massimo di tre uffici dirigenziali di livello non generale, adottando, entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, il relativo provvedimento di organizzazione interna, con decreto del Ministro di riferimento, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze."

Con decreto 12 ottobre 2021 del Ministro per il Sud e la coesione territoriale, di concerto con il Mef<sup>4</sup>, è stata disciplinata l'organizzazione interna dell'Unità di missione, coordinata da una figura dirigenziale di livello generale ed articolata in tre Servizi di livello dirigenziale non generale (Servizio di coordinamento della gestione, Servizio di monitoraggio e Servizio di rendicontazione e controllo).

L'Unità di Missione risulta conforme a quanto disposto dall'art. 8 del DL n. 77/2021 sopra richiamato con riferimento all'articolazione, prevista con un massimo di tre uffici dirigenziali di livello non generale, e la durata (fino al completamento dell'attuazione degli interventi e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2026).

All'Unità di Missione è assegnato un contingente di personale non dirigenziale a tempo determinato a valere su quello previsto dall'art. 7, comma 1, primo periodo, del D.L. n. 80/2021<sup>5</sup> per la realizzazione delle attività di coordinamento istituzionale, gestione, attuazione, monitoraggio e controllo del PNRR nonché un contingente di esperti di comprovata qualificazione professionale, nei limiti delle risorse del fondo previsto dallo stesso art. 7, comma 4, secondo periodo<sup>6</sup>.

Al riguardo il Dipartimento della funzione pubblica ha deliberato, in data 9 agosto 2021, l'indizione di un concorso pubblico per il reclutamento di un contingente complessivo di cinquecento unità di personale non dirigenziale a tempo determinato

---

<sup>4</sup> Il provvedimento di organizzazione interna avrebbe dovuto essere adottato nel termine di 30 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione 29 luglio 2021, n. 108 del DL n. 77/2021.

<sup>5</sup> Art. 7, comma 1: *“Per la realizzazione delle attività di coordinamento istituzionale, gestione, attuazione, monitoraggio e controllo del PNRR di cui al decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, entro trenta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri indice un concorso pubblico ai sensi dell'articolo 1, comma 4, per il reclutamento di un contingente complessivo di cinquecento unità di personale non dirigenziale a tempo determinato per un periodo anche superiore a trentasei mesi, ma non eccedente la durata di completamento del PNRR e comunque non eccedente il 31 dicembre 2026, da inquadrare nell'Area III, posizione economica F1, nei profili professionali economico, giuridico, informatico, statistico-matematico, ingegneristico, ingegneristico gestionale, delle quali 80 unità da assegnare, per i profili indicati nella tabella 1, di cui all'Allegato IV al presente decreto, al Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, e le restanti da ripartire con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, tra le amministrazioni centrali deputate allo svolgimento delle predette attività, individuate dal medesimo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri”.*

<sup>6</sup> Art. 7, comma 4, secondo periodo: *“Al fine di assicurare la più efficace e tempestiva attuazione degli interventi del PNRR, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze è istituito un fondo da ripartire con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, con una dotazione di euro 2.668.000 per l'anno 2021 e di euro 8.000.000 per ciascuno degli anni 2022, 2023, 2024, 2025 e 2026, tra le restanti amministrazioni di cui al comma 1, che possono avvalersi di un contingente di esperti di comprovata qualificazione professionale nelle materie oggetto degli interventi per un importo massimo di 50.000 euro lordi annui per singolo incarico”.*

da inquadrare nell'Area III, posizione economica F1, nei profili professionali economico, giuridico, informatico, statistico-matematico, ingegneristico, ingegneristico gestionale. Di tale contingente, è previsto che 80 unità siano assegnate alla RGS e 420 unità alle amministrazioni centrali.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 28 luglio 2021, è stato effettuato il riparto del contingente di 420 unità di personale a tempo determinato e sono state assegnate 15 unità al Ministro per il Sud e la coesione territoriale. I funzionari hanno partecipato, tra gennaio e febbraio 2022, alla formazione obbligatoria erogata dal Servizio centrale per il PNRR; l'ulteriore attività formativa sarà programmata sulla base dell'analisi delle competenze del personale assegnato alla Unità di missione e dei relativi fabbisogni formativi.

Con altro decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, in pari data, le risorse del fondo di cui all'art. 7, comma 4, secondo periodo, del DL n. 80/2021, pari a complessivi euro 2.668.000 per l'anno 2021 e ad euro 8.000.000 per ciascuno degli anni 2022, 2023, 2024, 2025 e 2026, sono state ripartite tra le amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR. Il limite di spesa per contingente di esperti per il Ministro per il Sud e la coesione territoriale è pari a 100.050 euro per il 2021 e a 300.000 euro per il periodo 2022/2026.

L'incarico dirigenziale generale di coordinatore dell'Unità di missione è stato conferito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 dicembre 2021.

Ai tre dirigenti di seconda fascia l'incarico è stato conferito con decreti del coordinatore dell'Unità di Missione (in data 18 e 28 marzo 2022, regolarmente visti, e in data 14 aprile 2022, in attesa di registrazione al momento dell'istruttoria).

Secondo quanto comunicato in sede istruttoria dal coordinatore dell'Unità di Missione, saranno reclutati altresì n. 6 esperti esterni (tramite apposita selezione pubblica), da ripartire in misura di n. 2 per ciascun Servizio dell'Unità di Missione.

Con decreto n. 39 del 21 giugno 2022 del Dipartimento per le politiche di coesione, è stato approvato l'accordo sottoscritto in data 14 giugno 2022, ai sensi dell'art. 15 della legge n. 241/1990, tra l'Unità di Missione così costituita e l'Agenzia per la coesione territoriale, avente ad oggetto la realizzazione di una collaborazione istituzionale nell'ambito delle attività previste dalla Missione 5, componente 3 del PNRR.

Per quanto concerne la definizione delle procedure di gestione e controllo<sup>7</sup>, risulta che per la relativa bozza, predisposta dall'Unità di missione, è stato richiesto il parere del Servizio Centrale per il PNRR del MEF, già interessato e che, una volta acquisito detto parere, si procederà all'adozione del Si.Ge.Co..

Il coordinatore dell'Unità di missione ha reso altresì noto che procederà alla formalizzazione delle linee guida previste dall'art. 8, comma 3, del DL n. 77/2021 al fine di assicurare la correttezza delle procedure di attuazione e rendicontazione, la regolarità della spesa, il rispetto dei vincoli di destinazione delle misure agli obiettivi climatici e di trasformazione digitale previsti nel PNRR, una volta che saranno rese note le disposizioni adottate a livello centrale. In quest'ottica ha assicurato la partecipazione ai Tavoli di coordinamento istituiti presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato per l'adozione di linee guida per le Amministrazioni.

## 2.2 Il soggetto attuatore

L'Agenzia per la coesione territoriale è stata individuata, quale soggetto attuatore dell'intervento del in esame PNRR, con nota del Ministro per il Sud e la coesione territoriale, prot. n. 2332 del 29/12/2021, *al fine di garantirne l'efficace attuazione mediante il conseguimento dei Target previsti e in considerazione delle specifiche competenze istituzionali possedute e nell'ambito della propria autonomia organizzativa*.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Secondo le istruzioni tecniche di cui alla circolare MEF del 10/2/2022, le Amministrazioni centrali titolari di interventi PNRR definiscono, all'interno del proprio SiGeCo il dettaglio delle procedure e degli strumenti da utilizzare per la corretta gestione del processo di rendicontazione. Il documento descrittivo del Sistema di gestione e Controllo degli interventi PNRR (SiGeCo), redatto da ciascuna Amministrazione centrale titolare di interventi PNRR, deve contenere tutte le informazioni di dettaglio in merito al modello organizzativo e, in particolare, all'articolazione organizzativa della Struttura/Unità di missione di livello dirigenziale generale individuata o costituita per assumere il ruolo di struttura tecnica di coordinamento nell'ambito del PNRR. La medesima struttura provvede all'emanazione di linee guida (art. 8, comma 3, DL 77/2021) per assicurare la correttezza delle procedure di attuazione e rendicontazione, la regolarità della spesa, il rispetto dei vincoli di destinazione delle misure agli obiettivi climatici e di trasformazione digitale previsti nel PNRR.

<sup>8</sup> Il D.L. 31/05/2021, n. 77 dispone che «soggetti attuatori» sono i soggetti pubblici o privati che provvedono alla realizzazione degli interventi previsti dal PNRR (art. 1, comma 4) e precisa che «alla realizzazione operativa degli interventi previsti dal PNRR provvedono le Amministrazioni centrali, le Regioni, le Province autonome di Trento e di 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» (art. 9).

Il ruolo di soggetto responsabile della rendicontazione e dell'attuazione dell'intervento è riconosciuto all'Agenzia anche nell'ambito degli *Operational Arrangements*.

L'Agenzia per la coesione territoriale è stata istituita con decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 (art. 10 comma 1)<sup>9</sup>, al fine di assicurare il perseguimento delle finalità di cui all'art. 119, quinto comma, della Costituzione e rafforzare l'azione di programmazione, coordinamento, sorveglianza e sostegno della politica di coesione.

Secondo lo Statuto, approvato con D.P.C.M. 9 luglio 2014, l'Agenzia ha personalità giuridica di diritto pubblico, è dotata di autonomia organizzativa, contabile e di bilancio ed è sottoposta ai poteri di indirizzo e vigilanza del Presidente del Consiglio dei Ministri o dell'Autorità politica ove delegata.

### **3. Il primo avviso pubblico per la selezione dei progetti**

#### **3.1 Gli elementi chiave**

Con decreto del Direttore generale dell'Agenzia per la coesione territoriale n. 313, in data 29 dicembre 2021, è stato approvato l'avviso pubblico per la selezione di progetti finanziati a valere sulle risorse del PNRR di cui alla Missione 5 - Componente 3 - Investimento - 3. *“Interventi socio-educativi strutturati per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno a sostegno del Terzo Settore”*, per un importo pari a 30.000.000,00 di euro.

Con successivo decreto n. 38/22 del 9 febbraio 2022, preso atto delle richieste espresse da molti Enti in merito alla necessità di disporre di tempi più ampi per la predisposizione delle relative proposte progettuali e considerato l'elevato numero di richieste di partecipazione pervenute sulla piattaforma informatica, è stata disposta un'ulteriore assegnazione di risorse per il predetto avviso n. 313/2021 per l'importo di 20.000.000,00 di euro. Di conseguenza, l'importo complessivo dell'assegnazione finanziaria a valere sulla Missione 5 - Componente 3 - Investimento - 3 è diventato pari a 50.000.000,00 di euro. Con lo stesso decreto il termine di presentazione delle

---

<sup>9</sup> Le relative competenze sono state assoggettate a riordino dal D.L. 12/07/2018, n. 86, art. 4-ter.

proposte progettuali, inizialmente fissato al 1° marzo 2022, è stato prorogato al 14 marzo 2022.

L'avviso è finalizzato all'avvio di una procedura selettiva per la concessione di contributi destinati alla realizzazione di progetti che devono garantire il perseguimento delle finalità previste nel PNRR e contenere gli elementi dallo stesso richiesti.

Il valore dell'avviso, inizialmente pari a 30 milioni di euro, è stato successivamente integrato, come sopra riportato, con un'ulteriore assegnazione di 20 milioni di euro, che ha consentito di rispettare il valore di 50 milioni di euro previsto dal PNRR per ciascun avviso.

Risulta pienamente rispondente al PNRR anche la durata dei progetti, fissata da un anno fino a due anni, i territori interessati (Abruzzo, Basilicata, Campania, Calabria, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia) e l'individuazione dei soggetti presentatori e realizzatori dei progetti, gli enti del Terzo Settore.

Obiettivo dell'Avviso è quello indicato nel PNRR: il contrasto alla povertà educativa nelle regioni del Mezzogiorno, attraverso il potenziamento dei servizi socio-educativi a favore dei minori, finanziando iniziative del Terzo settore.

Gli interventi proposti devono rientrare in uno solo dei tre ambiti indicati nell'avviso, corrispondenti alle previsioni del PNRR: bambini di età compresa tra 0-6 e relative famiglie, fascia di età 5-10 anni e fascia 11-17 anni. Per ciascun ambito l'avviso indica gli elementi chiave, i quali costituiscono specificazioni degli obiettivi nello stesso previsti.

I progetti devono essere presentati da *partnership* costituite da un minimo di tre soggetti, dei quali due devono essere Enti del Terzo Settore, tra cui il soggetto proponente, operante nello specifico settore di riferimento oggetto dell'avviso. Possono essere presenti, in qualità di terzo o ulteriore partner, anche soggetti appartenenti al mondo della scuola, delle istituzioni, degli enti locali e dei sistemi regionali di istruzione e formazione professionale, dell'università e della ricerca. Nell'ambito dell'intervento relativo alla fascia 11-17, deve essere obbligatoriamente presente, inoltre, almeno un soggetto appartenente al sistema regionale dell'istruzione e della formazione tecnico professionale.

In ciascuna proposta progettuale deve essere indicato il numero dei minori in situazione di disagio o a rischio devianza.

### 3.2 Il costo dei progetti

Il contributo è concesso in forma di sovvenzione diretta per il finanziamento dei costi ammissibili e a seguito di selezione pubblica nel rispetto dei principi di trasparenza e parità di trattamento. Per ciascuna proposta può essere chiesto un contributo compreso tra 125.000 e 250.000 euro, che non potrà essere superiore al 95% del costo complessivo ammissibile, mentre il restante 5% rimane a carico dei soggetti della partnership.

Il costo totale del progetto, al netto del co-finanziamento del 5%, non potrà essere superiore a 2.000 euro/destinatario.

Secondo quanto stabilito nell'avviso, sono spese ammissibili i costi diretti del personale in capo al soggetto proponente e ai soggetti partner *“per l'esecuzione del progetto ai fini dell'erogazione dei servizi necessari all'attuazione delle attività, quali costi per risorse interne e per specifici profili professionali (es. docenti, tutor, educatori, assistenti socio sanitari)”*.

Sono inoltre ammissibili i costi indiretti per la realizzazione del progetto. Mentre le spese dirette di personale, interno ed esterno, devono essere rendicontate, i restanti costi indiretti di progetto 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.

L'ammissibilità dei costi indiretti costituisce una scelta consentita<sup>10</sup> all'evidente fine di semplificare le operazioni di rendicontazione. Tuttavia, è pure indubbio che i rischi

---

<sup>10</sup> L'art. 10, comma 4 del D.L. n. 121/2021, dispone che *“Laddove non diversamente previsto nel PNRR, ai fini della contabilizzazione e rendicontazione delle spese, le amministrazioni ed i soggetti responsabili dell'attuazione possono utilizzare le «opzioni di costo semplificate» previste dagli artt. 52 e seguenti del regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021”*. Ai sensi dell'art. 52, *“Gli Stati membri adoperano i contributi dei fondi per fornire ai beneficiari sostegno sotto forma di sovvenzioni, strumenti finanziari o premi o una combinazione di tali modalità”*. Il rimborso dei costi ammissibili effettivamente sostenuti e pagati per l'attuazione delle operazioni è una delle forme possibili di sovvenzioni fornite dagli Stati membri ai beneficiari (art. 53). Ai sensi di quanto disposto dall'art. 56, infine, *“Un tasso forfettario fino al 40% dei costi diretti ammissibili per il personale può essere utilizzato per coprire i costi ammissibili residui di un'operazione”*.

conseguenti alla scelta, derivanti dalla mancata presentazione della relativa documentazione probatoria, andrebbero opportunamente considerati e posti a confronto dei corrispondenti vantaggi.

In tale direzione appare muoversi la previsione, contenuta nella proposta del Si.Ge.Co. resa disponibile dall'Unità di Missione, di una verifica del contesto di riferimento e della sussistenza delle condizioni per l'utilizzo della stessa svolta in via preliminare dall'Amministrazione attuatrice e sottoposta preventivamente all'Unità di missione.

In ogni caso il coordinatore dell'Unità di Missione ha assicurato che, al fine di limitare i potenziali rischi legati alla rendicontazione della quota di finanziamento erogato a tasso forfettario, avrà cura, nell'ambito delle attività di verifica *on desk*, di richiedere ai beneficiari ulteriori specifiche in merito alla tipologia dei costi indiretti.

### **3.3 La destinazione delle risorse alle regioni del Mezzogiorno**

Il PNRR, nell'intento di sostenere la coesione territoriale, *“assegna non meno del 40 % degli investimenti con una destinazione territoriale specifica alle regioni del Mezzogiorno”*<sup>11</sup>.

Ai sensi di quanto disposto dall'art. 2, comma 6 bis, del DL n. 77/2021, le amministrazioni titolari degli interventi del PNRR assicurano che, in sede di definizione delle procedure di attuazione degli stessi, almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente sia destinato alle regioni del Mezzogiorno, salve le specifiche allocazioni territoriali già previste nel PNRR.

Nell'ambito della prima relazione istruttoria dedicata a tale verifica<sup>12</sup>, il Dipartimento per la coesione territoriale ha provveduto a classificare gli interventi del PNRR in ragione della loro destinazione territoriale, desunta dalle denominazioni e descrizioni contenute nel Piano ovvero dalle cd. *“schede tecniche”* allegare al Piano stesso, distinguendoli fra:

- interventi di sistema, per i quali non rileva la localizzazione territoriale, avendo natura trasversale o valenza nazionale;

---

<sup>11</sup> Decisione di esecuzione del Consiglio dell'Unione Europea del 13 luglio 2021 relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia.

<sup>12</sup> Prima relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente del Dipartimento per le politiche di coesione in data 9 marzo 2022.

- interventi territorializzati che, indipendentemente dal momento di loro effettiva realizzazione, sono stati inseriti nel Piano con un'esplicita localizzazione territoriale e rispetto ai quali sia stato indicato il costo;

- interventi territorializzabili, la cui localizzazione è determinata attraverso procedure amministrative volte al riparto delle risorse o alla definizione e/o selezione dei progetti.

L'intervento in esame è stato considerato intervento territorializzato, essendo le risorse interamente destinate al Mezzogiorno e i costi dei progetti definiti.

### **3.4 Valutazione dei progetti**

La valutazione dei progetti è affidata ad un'apposita Commissione, nominata dal Direttore generale dell'Agenzia, che deve procedere all'esame delle proposte sotto il profilo dell'ammissibilità e della valutazione del merito.

Come già riportato, gli interventi di ciascuna proposta progettuale devono mirare ad integrare, in maniera efficace e funzionale, gli elementi chiave analiticamente individuati nell'avviso per ciascuna fascia di età.

Sono considerate inammissibili le proposte progettuali che non abbiano le caratteristiche minime richieste dall'avviso<sup>13</sup>.

L'avviso individua poi i criteri e i relativi punteggi, sulla base dei quali deve essere effettuata la valutazione del merito, a seguito della quale, nei limiti delle risorse disponibili, verranno finanziati esclusivamente i progetti presenti nella graduatoria definitiva che avranno totalizzato almeno 60 punti.

---

<sup>13</sup> Secondo l'avviso, sono inammissibili, in particolare, le proposte presentate: - oltre il termine o con modalità diverse; - da soggetti diversi da quelli legittimati; - in violazione del divieto di partecipazione plurima; - da partnership che non rispettino le indicazioni in merito alla loro composizione o con un soggetto che sia destinatario di una quota superiore al 50% del costo del progetto: -sottoscritte da un soggetto non titolato in maniera formale a rappresentare legalmente l'Ente; -che non prevedano interventi in uno solo degli ambiti previsti; -che prevedano come destinatari finali soggetti diversi da quelli indicati nell'Avviso; - che presentino un costo per minore destinatario superiore a quello ammesso; - che prevedano un ambito territoriale di realizzazione diverso da quello indicato; -che prevedono una durata complessiva degli interventi diversa da quella indicata; -che violino i limiti di importo; -che richiedano contributi finalizzati all'acquisto, alla ristrutturazione o alla costruzione di infrastrutture immobiliari e/o a sostenere altri costi non ammissibili perché non pertinenti con le attività progettuali; -che non abbiano previsto il cofinanziamento pari ad almeno il 5% a carico dei soggetti della partnership di progetto.

I criteri di valutazione dei Progetti sono di seguito riportati come indicati nell'Avviso.

<b>Qualità proposta progettuale valutata sulla base dei seguenti elementi</b>	<b>Max 55 pt.</b>
<p>Dell'accuratezza dell'analisi di contesto atta a rilevare il possesso di una approfondita conoscenza del contesto con riguardo sia ai servizi territoriali già presenti e attivi che ai problemi e ai fabbisogni del territorio.</p> <p>Della previsione di interventi in territori dove, sulla base dell'evidenza fornita da dati statistici disponibili e a causa della mancanza di servizi efficienti ed adeguati per la presa in carico, si manifestano per i minori target di progetto situazioni di deprivazione materiale e di povertà educativa.</p> <p>Della corrispondenza tra fabbisogni individuati per il target di riferimento del progetto e la proposta progettuale complessiva.</p>	Max 20 pt.
<p>Della definizione degli obiettivi di progetto articolati tra obiettivo generale e obiettivi specifici.</p> <p>Della quantificazione degli indicatori di output (relativi al numero di minori coinvolti nel progetto) che concorrono al raggiungimento dei target PNRR e dell'indicazione degli indicatori di risultato (<i>outcome</i>) proposti.</p> <p>Dell'adeguatezza della metodologia di intervento rispetto all'obiettivo generale e agli obiettivi specifici ed in termini di fattibilità.</p> <p>Dell'indicazione di attività definite, dettagliate e fra loro integrate rivolte ai minori dell'ambito di intervento scelto in corrispondenza con gli obiettivi di progetto.</p>	Max 30 pt.
<p>Dell'identificazione di specifici e credibili meccanismi per la sostenibilità finanziaria e per la prosecuzione nel tempo dell'intervento proposto.</p> <p>Delle modalità di comunicazione efficaci per la divulgazione delle iniziative proposte.</p>	Max 5 pt.

<b>Soggetto proponente valutato sulla base degli anni di esperienza nell'ambito di intervento scelto e nelle attività progettuali relative al target di riferimento</b>	<b>Max 20 pt.</b>
<b>Partnership valutata sulla base dei seguenti elementi</b>	<b>Max 25 pt.</b>
<p>Dell'articolazione, integrazione e competenza nell'ambito di intervento scelto.</p> <p>Della complementarità e differenziazione al proprio interno di una pluralità di soggetti pubblici e privati del territorio e di partner istituzionali funzionali alla realizzazione dell'intervento.</p> <p>Della presenza nella partnership e del coinvolgimento attivo nella realizzazione degli interventi degli enti responsabili dei servizi competenti nelle attività indicate nei progetti che individuano i minori destinatari.</p> <p>Dell'attivazione, rafforzamento e sviluppo dell'azione dei soggetti che, a vario titolo, si occupano di minori (“comunità educante”).</p>	Max 25 pt.

A seguito della conclusione della valutazione delle proposte da parte della Commissione e dell'approvazione e pubblicazione della graduatoria, è prevista l'adozione del provvedimento di assegnazione delle risorse che disciplina i rapporti tra l'Agenzia per la coesione territoriale e il soggetto proponente, subordinatamente alla positiva verifica, da parte della stessa Agenzia, di quanto auto-dichiarato dal proponente. Nello stesso provvedimento deve essere indicato il numero dei minori destinatari del progetto.

L'esecuzione delle attività progettuali dovrà prendere avvio dalla sottoscrizione, da parte del soggetto proponente, della *dichiarazione di accettazione e d'obbligo* del provvedimento di assegnazione delle risorse.

### **3.5 I destinatari dei progetti**

Destinatari delle iniziative ammissibili sono i minori che versano in condizioni di disagio o a rischio di devianza. Secondo quanto previsto nell'avviso, possono essere individuati *anche dai servizi territoriali*. Ciò implica che i destinatari vengono individuati direttamente dai soggetti proponenti, gli enti del Terzo Settore, ai quali è

sicuramente riconosciuto un ruolo sempre più importante nel nostro ordinamento, ma che agiscono, di norma, in raccordo con i soggetti istituzionali competenti nella materia dei servizi sociali. Nel caso in esame, invece, gli enti del Terzo Settore agiscono al di fuori della rete dei servizi sociali territoriali e il coinvolgimento di questi ultimi costituisce soltanto un elemento della valutazione del merito delle proposte. Esclusivamente per gli interventi rivolti alla fascia di età compresa tra 11 e 17 anni, è richiesto il coinvolgimento nel partenariato di progetto dei soggetti appartenenti ai sistemi regionali dell'istruzione e formazione tecnico-professionale e/o degli Istituti tecnici superiori.

Al riguardo, in sede istruttoria, è stato precisato dai rappresentanti dell'Agenzia che, pur nella considerazione che i minori a rischio di disagio sono attenzionati con particolare cura dai servizi sociali territoriali, si sono voluti inserire nei progetti anche i minori non ancora dagli stessi intercettati, lasciati fuori dal circuito di inclusione e di presa in carico, quali i minori rom, i minori delle comunità sinti, camminanti, largamente presenti nei Comuni del Mezzogiorno. Secondo quanto rappresentato, si tratta di un bacino di minori che verranno conosciuti nel momento in cui entreranno nel percorso di inclusione tramite i progetti, gestiti dagli enti del Terzo Settore che conoscono i casi personali sui territori.

Invero nello schema di progetto allegato al decreto di approvazione dell'Avviso sono indicati alcuni fattori di disagio certificati, quali quelli dei minori con disabilità, con genitore in esecuzione penale o minori immigrati, ma si tratta di un'esemplificazione non esaustiva.

In ogni caso il filo conduttore che lega i vari momenti del procedimento è dato dal numero dei minori in condizione di disagio, indicato nella proposta progettuale e nell'atto di assegnazione delle risorse; lo stesso costituirà l'elemento vincolante nella procedura di attuazione del progetto per il raggiungimento del target previsto dal PNRR.

Tuttavia, l'indicazione del numero dei minori non appare sufficiente per lo svolgimento di verifiche, neppure a campione, sull'effettiva destinazione del progetto a minori che versano in condizioni di disagio o a rischio di devianza.

In sede istruttoria è emerso, sul punto, che nel sistema di monitoraggio sarà indicato solo il codice fiscale e, laddove possibile, saranno usati dei codici alfanumerici. In sede di contraddittorio, inoltre, l'Agenzia per la coesione ha precisato che l'inserimento del nominativo dei minori è percorribile solo in sede di avvio del progetto, una volta ammesso a finanziamento, oltre che in sede di controllo e monitoraggio.

### **3.6 Lo scorrimento della graduatoria**

Nell'ambito del decreto del direttore generale dell'Agenzia per il Sud e la Coesione Territoriale di approvazione dell'avviso, n. 313/2021 del 29 dicembre 2021<sup>14</sup>, è stato considerato che le risorse della Missione 5, Componente 3, Investimento 3 sono utilizzate, in sede di prima applicazione e per un importo di 10 milioni di euro, anche per lo scorrimento di un precedente Avviso, di cui al decreto del Direttore generale del 9 novembre 2020, n. 192, adottato ai sensi dell'art. 246 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34. La norma prevede la concessione di contributi volti al sostegno del Terzo Settore nelle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia nonché nelle regioni Lombardia e Veneto, con la finalità di rafforzare l'azione a tutela delle fasce più deboli della popolazione a seguito dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Lo stanziamento complessivo per la misura è pari ad euro 100 milioni per l'anno 2020, di cui 20 milioni riservati ad interventi per il contrasto alla povertà educativa, e a euro 20 milioni per l'anno 2021. Il contributo è concesso in forma di sovvenzione diretta per il finanziamento dei costi ammissibili e a seguito di selezione pubblica nel rispetto dei principi di trasparenza e parità di trattamento. All'Agenzia per la coesione territoriale è attribuito il compito di definire le finalità degli interventi da finanziare, le categorie di enti a cui sono rivolti, i requisiti di accesso al contributo, nonché i costi ammissibili e le percentuali di copertura tramite il contributo.

In attuazione di quanto previsto, l'Agenzia ha emanato, unitamente ad altri, un avviso rivolto al Terzo settore per la presentazione di progetti per il contrasto alla

---

<sup>14</sup> Il decreto indica che tale utilizzazione delle risorse è stata prevista nella nota prot. 2333 del 29 dicembre 2021 del Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale, nota che, nonostante specifica richiesta istruttoria, non è stata resa disponibile.

povertà educativa da finanziare, nelle regioni del Mezzogiorno, a carico del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC), per un importo pari a 16 milioni di euro nel 2020. Tale avviso è stato approvato con il sopra richiamato decreto del Direttore generale n. 192/2020.

In sostanza, il predetto avviso, adottato ai sensi dell'art. 246 del DL 313/2020, e l'avviso relativo all'intervento del PNRR, differiscono per la durata temporale dei progetti (FSC da due a quattro anni, PNRR da uno a due anni), per importo dei progetti (FSC da 0,25 a 0,5 milioni di euro, il PNRR da 0,125 a 0,25 milioni di euro), per costo destinatario (FSC non previsto, per il PNRR massimo 2.000 euro per destinatario) e per modalità di erogazione delle risorse (nell'avviso FSC, è prevista un'anticipazione del 20% con pagamenti intermedi fino al 70% e saldo finale del 10%; nel PNRR è previsto un'anticipazione del 10%, pagamenti intermedi fino all'80% e saldo del 10%).

A fronte di 510 proposte per un importo richiesto di circa 211 milioni, sono stati ammessi alla fase di valutazione 348 progetti. Di questi, 6 sono risultati non idonei, 35 sono stati ammessi a finanziamento e 307 sono risultati idonei.

Con il successivo atto di approvazione della graduatoria (DDG n. 72/2022 dell'Agenzia per la coesione territoriale in data 25/2/2022) è stato disposto lo scorrimento della lista di idoneità, utilizzando risorse del PNRR, Missione 5, Componente 3, per un importo complessivo di 10 milioni di euro, previa rimodulazione di tutti i progetti utili collocati in graduatoria, fino ad esaurimento delle stesse.

Riguardo all'utilizzazione delle risorse del PNRR per lo scorrimento della graduatoria dell'Avviso ex art. 246 (FSC) del DL n. 34/2020, l'Agenzia per la coesione territoriale ha rappresentato di essere stata individuata dal Ministro per il Sud e la coesione territoriale, con la nota già richiamata, quale Soggetto attuatore con il compito di coordinare le attività legate all'attuazione dell'intera misura: ciò ha comportato sia l'assegnazione dell'intero ammontare delle risorse, pari a 220 milioni di euro, che la gestione delle stesse, d'intesa con il MEF.

Ha inoltre evidenziato che nella "scheda tecnica" M5C313 del PNRR (versione finale inviata alla Commissione dal Governo a fine aprile 2021) l'Avviso FSC è considerato la base da cui prende origine l'Investimento 3 della M5C3 del PNRR (*The measure has*

*already been activated with national resources ...*) e che l'Avviso PNRR è stato costruito in analogia con quello del FSC, proprio in virtù di questa origine oltre che della natura stessa di tale tipologia di progetti: tale decisione è stata dichiaratamente ed in via preliminare condivisa, ancorché informalmente, con il Servizio centrale PNRR della Ragioneria dello Stato del MEF.

È apparso quindi consono utilizzare la lista di idoneità - formata da poco tempo e per progetti praticamente uguali e quelli successivi - per raggiungere il target PNRR, viste le risorse finanziarie FSC altamente insufficienti a riscontrare le domande pervenute (16 milioni di euro distanziamento a fronte di proposte valutate, tra vincitrici ed idonei, per 144 milioni di euro).

Di conseguenza, in sede di prima applicazione del PNRR, sono stati stanziati 60 milioni di euro: i progetti rimodulati nello scorrimento dell'Avviso FSC e quelli ammessi a finanziamento con lo specifico Avviso PNRR concorreranno, congiuntamente, al raggiungimento del primo target.

Secondo quanto comunicato, per lo scorrimento della lista di idoneità il RUP dovrà terminare i controlli per gli ammessi a finanziamento sul FSC, sottoscrivere gli atti di concessione dei finanziamenti e successivamente passare agli idonei contattandoli in ordine di merito, chiedendo loro la disponibilità alla rimodulazione, da presentare entro un lasso di tempo ragionevole, e, in caso affermativo, iniziare contestualmente i controlli di rito. Considerati i tempi amministrativi dei citati controlli, tra cui quelli inerenti alla verifica della regolare iscrizione degli ETS nei registri di competenza a titolarità delle Regioni, del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e dell'Agenzia delle entrate, tenendo anche conto dell'entrata in vigore del Registro unico nazionale del Terzo Settore (RUNTS), si prevede che entro la fine di luglio sarà possibile avviare la procedura per lo scorrimento della lista di idoneità. Secondo quanto dichiarato in sede di contraddittorio, le operazioni di rimodulazioni sono, per loro natura, alquanto semplici e celeri e non giustificano alcuna perplessità sui rischi di condizionamento del raggiungimento del target del PNRR.

La Sezione rileva che nel decreto del MEF del 6 agosto 2021, le risorse assegnate per l'intervento in esame sono destinate a nuovi progetti.

L'elevato numero di proposte di adesione all'avviso del PNRR (661), d'altra parte, non induce a ritenere che sussistano particolari rischi di sotto-utilizzazione dell'intero finanziamento previsto nell'Avviso.

Non risulta, peraltro, che l'utilizzazione delle risorse del PNRR per lo scorrimento della graduatoria dell'avviso ex DL 34/2020 sia stata prevista nell'ambito di una programmazione formalizzata, idonea a verificare che le attività progettate in sequenza assicurino la effettiva realizzabilità delle M&T corrispondenti entro le scadenze concordate a livello europeo<sup>15</sup>.

#### **4. Lo stato della procedura e l'esatta definizione dei *target***

Alla scadenza del termine di presentazione delle domande, risultavano presentate 661 domande, come pubblicato sul sito istituzionale dell'Agenzia per la coesione territoriale.

Con decreto del Direttore generale (DDG) dell'Agenzia per la coesione territoriale n. 95/2022, in data 23 marzo 2022, è stata nominata la Commissione per la valutazione dei progetti, che deve procedere all'esame delle proposte progettuali sotto il profilo dell'ammissibilità e della valutazione di merito. Parallelamente, al fine di supportare i lavori della Commissione e atteso il numero di domande pervenute, è stato istituito, con DDG n. 104 in data 1° aprile 2022, un gruppo di lavoro a supporto delle fasi istruttorie, coordinato dal Presidente della Commissione.

La Commissione si è insediata all'inizio del mese di aprile e ha dato avvio ai propri lavori; la conclusione dei lavori è prevista entro la fine dell'estate 2022.

Successivamente, entro settembre 2022, sarà pubblicata la graduatoria di merito e inizieranno i controlli del RUP che termineranno presumibilmente entro novembre 2022, termine entro il quale è prevista anche la firma dell'atto d'obbligo, per passare poi alla fase finale di attuazione dei progetti.

---

<sup>15</sup> Secondo le istruzioni tecniche di cui alla Circolare del MEF in data 14 ottobre 2021, le Amministrazioni centrali titolari degli investimenti e delle riforme sono tenute, nella fase attuativa del Piano, a "qualificare" e "indirizzare" gli interventi affinché effettivamente gli stessi possano realizzare risultati coerenti con gli obiettivi della rispettiva componente del PNRR e a definire, per ciascuna misura, una programmazione di dettaglio (o cronoprogramma delle azioni).

Secondo il direttore dell'Agencia, non sussistono particolari criticità nella prosecuzione della procedura, se non quelle inerenti all'interpretazione del primo *target*, previsto per giugno 2023, che concorre alla presentazione delle richieste di rimborso semestrale alla Commissione europea, come riportato nella tabella B allegata al Decreto 6 agosto 2021 del MEF. Ciò in quanto, mentre la pertinente scheda del PNRR evidenzia che entro il 30 giugno 2023 devono essere coinvolti 20.000 minori, il meccanismo di verifica degli *Operational Arrangements*, invece, 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<sup>16</sup>. Avendo i progetti una durata che varia da uno a due anni ed essendo stato pubblicato il primo avviso a dicembre 2021, tenendo presenti i tempi tecnici amministrativi per l'istruttoria della procedura, si andrebbe oltre il limite previsto dagli *Operational Arrangements* i quali, peraltro, sono stati approvati il 22 dicembre 2021, solo una settimana prima della pubblicazione del medesimo avviso.

In sede di contraddittorio, l'Agencia ha precisato che sulla questione sono stati coinvolti sia l'Unità di missione che il Servizio centrale PNRR del MEF il quale, a sua volta, ha avviato una interlocuzione preliminare con la Commissione Europea.

L'Unità di missione, secondo quanto comunicato dal Coordinatore, previo confronto con il MEF, nell'ambito del sistema Regis (utilizzato anche come canale di comunicazione con la Commissione Europea), ha proposto una propria descrizione del *target*. Considerato che l'obiettivo dei progetti è quello di coinvolgere e accompagnare i minori in percorsi di formazione allo scopo di contrastare la povertà educativa, *"i target sono rilevati dall'elenco dei minori partecipanti (coinvolti) al progetto di supporto educativo allegato alla dichiarazione di avvio delle attività, suddiviso per età e genere"*. *"Trattandosi di percorsi individuali di indirizzo e accompagnamento, un minore può partecipare ad uno o più progetti. Al termine degli interventi a carattere formativo, saranno emessi, ove previsti, i certificati di conclusione del percorso educativo e raccolti ai fini della"*

---

<sup>16</sup> 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"*.

compilazione della *“list of references of the certificate of completion issued in accordance to national legislation”*.

Anche secondo l’Agenzia, la lettura che rende coerenti le due interpretazioni consiste nel considerare che il passaggio *“a list of references of the certificate of completion”*, previsto negli OA, è da intendersi come perfezionamento della procedura di selezione degli Enti del terzo settore, nel senso che, al fine del rispetto del *target*, il numero dei minori coinvolti deve scaturire dalla sottoscrizione degli atti d’obbligo da parte degli Enti selezionati, a chiusura della procedura di valutazione, atti in cui gli stessi devono indicare il numero dei minori *“involved”* nelle attività progettuali, che saranno monitorati dall’Agenzia e dall’Unità di missione durante l’esecuzione del progetto.

La Sezione rileva che, 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”*.

## **5. La contabilità speciale aperta a favore del Dipartimento per il Sud della Presidenza del Consiglio dei Ministri per gli interventi PNRR - Il sistema unitario ReGiS**

Per la gestione finanziaria degli interventi del PNRR assegnati al Dipartimento per il Sud della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a novembre del 2021 risulta essere stata aperta, ai sensi dell’articolo 1, comma 1039, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (L.B. 2021)<sup>17</sup>, la contabilità speciale n. 6295.

Dalle ricerche effettuate non risulta alcuna giacenza su detta contabilità né risultano effettuate movimentazioni e quietanze di entrata.

Il Sistema unitario *“ReGiS”*, applicativo di supporto ai processi di programmazione, attuazione, monitoraggio, controllo e rendicontazione del PNRR, previsto dall’art. 1, comma 1043 della citata legge di bilancio 2021, con riferimento all’intervento in oggetto, riporta sinteticamente informazioni acquisite dall’Amministrazione precedentemente all’inserimento delle stesse nel sistema (durata del progetto,

---

<sup>17</sup> Così come modificato dall’art. 15, comma 1, del DL 31/5/2021, n. 77.

indicatori per misurare i risultati riguardanti i Milestone e i target, informazioni relative ai bandi e agli avvisi riguardanti i progetti) ed altri dati più aggiornati, quali i costi unitari per distretto sociale e la storicizzazione del budget (che vede i 220 milioni assegnati ripartiti in 50 milioni dal 2021 al 2024 e 20 milioni nel 2025) e quello del numero di progetti proposti dalle organizzazioni del terzo settore (648 rispetto ai 661 indicati sul sito).

Non risultano ancora riportate informazioni sulla movimentazione delle risorse finanziarie, come è risultato anche dalle interrogazioni tramite il sistema informativo della Corte dei conti - SICR, che comprende anche informazioni della Banca d'Italia e della Ragioneria Generale dello Stato.

## **6. L'Unità di missione e i controlli**

In sede istruttoria è emerso che è in fase di predisposizione un "*Manuale dei controlli*", nel quale verranno definiti, con un maggior livello di dettaglio, i processi e le procedure tracciati nel Si.Ge.Co. e nel quale saranno riportate non solo le modalità operative, comprensive anche delle *check list* di controllo, ma anche gli elementi organizzativi e procedurali utili ad assicurare il corretto svolgimento dei compiti assegnati.

Nell'ambito della proposta di Si.Ge.Co., l'Unità di missione ha riportato la previsione della circolare del MEF n. 9 del 10 febbraio 2022, la quale, in linea con le attribuzioni derivanti dal decreto interministeriale del 12 ottobre 2021, rimette al Servizio di rendicontazione e controllo anche la funzione di avviare verifiche amministrative *on desk*, con eventuali approfondimenti sul posto, al fine di assicurare il rispetto della normativa comunitaria e nazionale e il contrasto alle irregolarità, frodi e conflitti di interesse. È stata, inoltre, evidenziata l'opportunità di attivare, per l'esecuzione di mirati controlli a campione su investimenti esposti a maggiori profili di rischio, gli interventi in loco previsti nel protocollo d'intesa stipulato, in data 17 dicembre 2021, tra il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del MEF e il Comando Generale della Guardia di finanza.

Nell'intento di ulteriormente rafforzare la fase di analisi "preventiva", l'Unità di missione, oltre ad avvalersi degli strumenti previsti nel protocollo di intesa, avrà cura di rappresentare, nell'ambito del tavolo di coordinamento istituito presso il Servizio centrale PNRR, l'opportunità di sottoscrivere ulteriori protocolli di intesa con altre Forze di polizia, quale l'Arma dei carabinieri, che ha una capillare diffusione sul territorio.

La descritta sinergia operativa, che attiene sia alla fase di analisi che a quella successiva del controllo, consentirà di realizzare una piena circolarità informativa e di potenziare l'azione di prevenzione, corrispondendo alla duplice esigenza di garantire celerità nell'effettuazione degli accertamenti da parte dei vari attori istituzionali coinvolti ed efficacia dell'attività di prevenzione nello specifico settore.

Al fine di svolgere adeguatamente le istruttorie a suo carico, il Servizio di Rendicontazione e controllo predisporrà ulteriori strumenti operativi (es. fogli di calcolo, file di monitoraggio etc.) di supporto all'attività del controllore. Tali strumenti hanno una valenza aggiuntiva, ma non sostitutiva, rispetto alle *check list* formalmente adottate. Di particolare utilità appare la precisazione che tutti gli *output* prodotti dall'istruttoria verranno archiviati in un'apposita archiviazione *Cloud* e saranno a disposizione delle autorità preposte ai controlli.

In ordine alla possibilità di verificare l'effettiva realizzazione del contrasto alla povertà educativa, l'Unità di missione ha comunicato che provvederà a monitorare gli "*indicatori comuni*"<sup>18</sup> utili a valutare gli effetti dell'intervento in esame nel medio-lungo periodo, individuati, nell'ambito di una riunione di coordinamento presieduta dal MEF, nel numero di giovani di età compresa tra i 15 e i 29 anni che ricevono sostegno e nel numero di partecipanti ad un percorso di istruzione o formazione (età 0-17, 18-29, 30-54, 50<). La stessa unità di missione provvederà, inoltre, a monitorare alcuni "*indicatori d'impatto*", rilevati da fonti statistiche nazionali. Il confronto delle serie storiche dei dati connessi agli indicatori d'impatto consentirà di delineare delle

---

<sup>18</sup> Al fine di valutare il raggiungimento degli obiettivi generali e specifici dei vari interventi del PNRR, il Regolamento 2021/2106 della Commissione del 28 settembre 2021 prevede l'adozione di un insieme di indicatori omogenei a livello europeo, cosiddetti "indicatori comuni".

tendenze riferibili al livello di povertà educativa che potrebbero, nel medio-lungo periodo, essere positivamente condizionati dagli effetti dell'intervento in esame.

## 7. Conclusioni

La Sezione rileva anzitutto che l'esatta definizione del target previsto nel PNRR per l'intervento in esame risulta di primaria importanza ai fini della valutazione, da parte della Commissione UE, del raggiungimento dello stesso.

Anche la prevista utilizzazione di una parte delle risorse del PNRR per il finanziamento dello scorrimento della graduatoria, già approvata, di un progetto preesistente, si presenta non priva di rischi per la valutazione del primo target da parte della Commissione UE, nella misura in cui lo stesso è raggiunto anche calcolando i minori coinvolti da tale scorrimento.

Con riferimento alle finalità del progetto, gli obiettivi dichiarati di combattere la povertà educativa nelle regioni del Mezzogiorno e di sostenere il Terzo Settore presentano diverse possibilità di realizzazione. Mentre, infatti, il sostegno al Terzo Settore risulta raggiunto con l'accoglimento delle relative proposte progettuali, la riduzione della povertà educativa risulta di più difficile attuazione e verifica.

I target indicati dal PNRR, individuati in numeri predeterminati di minori beneficiari di sostegno educativo, si presentano facilmente verificabili se si identificano *sic e simpliciter* nell'attuazione dei progetti destinati agli stessi soggetti.

Tuttavia, 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 stessa finalità.

Al riguardo i controlli sull'effettiva destinazione del progetto a minori che versano in condizioni di disagio o a rischio di devianza non appaiono realizzabili, neppure a campione, se l'indicazione del numero dei minori, contenuto nella proposta progettuale e nell'atto di assegnazione delle risorse, non verrà accompagnata da modalità di individuazione dei beneficiari degli interventi. Al riguardo prende

positivamente atto che l'Agencia per la coesione territoriale, in sede di contraddittorio, ha assicurato che l'inserimento dei nominativi dei minori è percorribile in sede di avvio del progetto, una volta ammesso a finanziamento, oltre che in sede di controllo e monitoraggio.

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

