



CONFERENZA DELLE REGIONI  
E DELLE PROVINCE AUTONOME

**23/112/CR05/C2-C3**

***Audizione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, in merito alla Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), aggiornata al 31 maggio 2023.***

***Commissione V (Bilancio, Tesoro e Programmazione) della Camera dei deputati, congiuntamente alle Commissioni 4<sup>a</sup> (Politiche dell'Unione europea) e 5<sup>a</sup> (Programmazione economica, bilancio) del Senato della Repubblica***

***Roma, 12 luglio 2023***

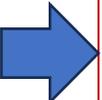
# Relazione sullo stato di attuazione del PNRR

## Fase di estrema complessità del quadro economico e sociale del Paese:

- mutamento degli scenari geopolitici
- aumento incontrollato dei costi delle materie prime e difficoltà del loro reperimento,

la Conferenza **ritiene quantomai necessaria una parziale revisione del Piano**, sia sotto il profilo delle **tempistiche** sia sotto il profilo di **attuazione di alcuni degli interventi previsti**.

- 1) tempistiche previste: non perfettamente in linea con l'attuale situazione congiunturale** che ha determinato notevoli problematiche soprattutto per gli interventi infrastrutturali.
- 2) Misure per garantire l'attuazione del Piano con i risultati concordati: si ritiene fondamentale ed urgente ridefinire la messa a terra di alcuni interventi** in un'ottica di significativo miglioramento della loro efficacia in funzione delle caratteristiche dei territori e dei contesti esistenti (es. concentrazione degli interventi su talune aree del Paese a discapito di altre, non consentendo, in questo modo, quel pieno superamento delle disuguaglianze territoriali che rappresenta proprio uno degli obiettivi del PNRR). Occorre, pertanto, **impiegare le risorse affinché queste raggiungano ogni territorio in maniera omogenea** senza sperequazioni nelle diverse aree del Paese.
- 3) Massimizzare le economie che alcuni Progetti hanno determinato reinvestendole in interventi che hanno raggiunto anticipatamente gli obiettivi previsti**, anche al fine di evitare una parcellizzazione delle misure certamente non auspicabile nonché uno spreco inaccettabile delle ingenti risorse messe a disposizione del nostro Paese



**Necessario coinvolgimento delle Regioni per l'attuazione del Piano che risulta essenziale sotto diversi profili per il coordinamento con le politiche del territorio**, per mettere a sistema risorse e programmazioni e per organizzare al meglio una macchina amministrativa che si trova a fronteggiare un'attuazione complessa e molto ambiziosa in tempi estremamente ravvicinati

# Relazione sullo stato di attuazione del PNRR

**Criticità** che la Conferenza ha rilevato nell'attuazione del Piano, più volte segnalate al Governo ed in parte affrontate, da ultimo, con il decreto – legge 13/2023, alcune non ancora messe a punto:

➡ **ostacoli sia di natura burocratica e debole capacità amministrativa che i soggetti attuatori fronteggiano quotidianamente.**

**Rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni titolari delle misure PNRR e dei soggetti attuatori:**

- ✓ necessità di estendere le **misure per il rafforzamento amministrativo anche alle Regioni**, in un'ottica di accelerazione dell'attuazione degli investimenti pubblici sui territori regionali previsti dal PNRR, anche attribuendo alle Regioni la facoltà di fornire **assistenza tecnica** nei confronti degli enti locali, opportunamente finanziata.
- ✓ **estendere il perimetro di competenza dei c.d. “1000 esperti”** affinché le loro professionalità possano essere impiegate ora nelle attività di assistenza tecnica nell'ambito dei progetti PNRR. In particolare, il Progetto 1000 esperti nasce come intervento propedeutico alla messa a terra delle misure previste dal PNRR per l'accelerazione e la semplificazione dei procedimenti amministrativi complessi. Tenuto conto, tuttavia, che i professionisti e gli esperti possono essere esclusivamente d'ausilio alle amministrazioni regionali per il monitoraggio e lo smaltimento dell'arretrato presente ma **non possono in alcun modo rendicontare, sottoscrivere nuovi progetti ecc., si ritiene necessario – nel progressivo esaurirsi della fase di monitoraggio e di risoluzione delle problematiche afferenti alle procedure amministrative complesse in essere – impiegare costoro proattivamente in tutte le fasi di messa a terra del PNRR, in ausilio alle amministrazioni individuate quali soggetti attuatori. Un' esigenza quest'ultima che si inserisce anche in relazione a un altro importante tema vale a dire quello del “dissesto idrogeologico”, anche attraverso l'utilizzo delle risorse PNRR.**
- ✓ necessario **non solo garantire la semplificazione delle procedure amministrative ma consentire un'accelerazione delle stesse affinché vengano realizzati tutti gli interventi necessari per la prevenzione e il contrasto al cambiamento climatico. In questo contesto, un rafforzamento amministrativo nell'ottica della semplificazione appare assolutamente necessario.**

# Relazione sullo stato di attuazione del PNRR

A riguardo la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha elaborato delle proposte emendative per :

- **il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni titolari delle misure PNRR e dei soggetti attuatori per accelerare la realizzazione degli investimenti pubblici – supporto e azioni di rafforzamento della capacità amministrativa e società in house;**
- consentire alle **società in house qualificate di assumere personale con contratto a tempo determinato**, anche di durata superiore a 36 mesi (ma non eccedente la durata del progetto e, in ogni caso, la data del 31.12.2026), per svolgere le attività di supporto tecnico-operativo a favore delle amministrazioni interessate;
- **estendere il perimetro di coinvolgimento dei professionisti e degli esperti**, al fine di garantire il supporto alle Regioni e alle Province autonome in tutti i procedimenti amministrativi connessi all'attuazione del PNRR;
- consentire alle Regioni a statuto ordinario di **reclutare personale a tempo determinato con qualifica dirigenziale di reclutare personale con contratto a tempo determinato per l'attuazione del PNRR**, derogando anche per il personale dirigenziale ai limiti previsti per il contenimento della spesa;
- consentire **alle amministrazioni titolari degli interventi a valere sul PNRR di conferire l'incarico di RUP per tali interventi anche al personale a tempo determinato reclutato ai sensi del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80**, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113, **attesa la carenza in organico di personale da destinare a tale funzione** e l'assenza di tale previsione nell'ambito della circolare MEF – RGS n. 4 del 18/01/2022 “Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – articolo 1, comma 1 del decreto-legge n. 80 del 2021 - Indicazioni attuative

# *Relazione sullo stato di attuazione del PNRR*

## **Punti di attenzione sistema Regis**

**Come già più volte evidenziato, il sistema non prevede per le Regioni la visualizzazione degli interventi complessivi sull'intero territorio regionale.**

Si riscontrano **difficoltà nell'inserimento, da parte dei RUP, delle informazioni di documentazione a supporto richieste e delle informazioni utili per la rendicontazione in Regis.**

In particolare la procedura risulta essere farragিনosa e richiede molti passaggi; spesso è necessario procedere all'apertura di tickets per la risoluzione dei problemi tecnici.

Posto che è opportuno dotare le contabilità direzionali di strumenti di monitoraggio interni (provenienti dalle proprie soluzioni contabili ERP) da abbinare a strumenti esterni (lato Regis), **le Regioni manifestano la propria disponibilità alla partecipazione al confronto con gli uffici ministeriali per individuare modalità tecniche di comunicazione fra Regis (es. standard di esportazione dati) e gli ambienti contabili delle Regioni e delle Aziende Sanitarie.**

Si segnala l'incertezza delle modalità di rendicontazione dell'obiettivo di investimento legato all'ADI in Regis, posto che le linee guida prevedono una rendicontazione attraverso l'opzione dei costi standard (euro 1.977 per assistito) ma non è ancora chiaro come collegare tale modalità alla rilevazione della spesa a costi reali.

# Relazione sullo stato di attuazione del PNRR

Le Regioni e le Province autonome sono coinvolte in particolare nelle Missioni 6 e 4

## MISSIONE 6 - SALUTE

**Punti di attenzione rilevate:**

### 1. Dotazione di risorse professionali

La proficua **realizzazione delle opere** (COT, Case di Comunità, Ospedali di Comunità) dovrà **coniugarsi con l'arruolamento dei professionisti sanitari necessari**, in conformità ai requisiti stabiliti dal DM 77 del 23 maggio 2022 "Regolamento recante la definizione di modelli e standard per lo sviluppo dell'assistenza territoriale nel Servizio sanitario nazionale".

Desta preoccupazione, anche ai fini del potenziamento delle prese in carico (PIC) dell'ADI degli ultra 65 enni (milestone), il divario fra la fuoriuscita del personale dal SSN (dovuto a pensionamenti, trasferimenti al settore privato, all'estero, invalidità maturate) e l'effettiva possibilità di assunzione o convenzionamento al completamento dei percorsi formativi.

**Tali considerazioni valgono per i professionisti che operano nel SSN in qualità di dipendenti (es. infermieri) e per i medici che operano con rapporto convenzionale (es. cronica mancanza di medici di assistenza primaria).**

Si segnala l'importanza di strutturare e monitorare accuratamente la progressiva formazione delle risorse professionali necessarie a garantire il rispetto delle milestone (es. ADI PNRR) ed il concreto funzionamento delle strutture realizzate (es. Case della Comunità).

**Si segnala in generale che la difficoltà di reperimento del personale infermieristico da parte delle Aziende sanitarie e dei soggetti accreditati e a contratto privati, in un contesto di generale carenza di personale sanitario, rende particolarmente impegnativo il conseguimento dei volumi incrementali di prese in carico in assistenza domiciliare previsti dai target intermedi e finali dell'obiettivo di investimento.**

# Relazione sullo stato di attuazione del PNRR

## MISSIONE 6 - SALUTE

### 2. Coperture economiche

La contrazione dell'offerta conseguente al Covid, unitamente alla ripresa della domanda, **ha reso il prezzario utilizzato da Agenas (base 2018) per la quantificazione dei lavori non coerente all'attuale quadro di mercato**. L'andamento inflattivo degli anni 2022 e 2023, con particolare riferimento ai costi energetici (che attraverso i trasporti si diffondono al resto dell'economia) ha reso tale divario ancora più ampio.

Le Regioni non hanno potuto recuperare pienamente il divario fra "richiesto" e "finanziato", posto che provvedimenti per l'accesso a risorse aggiuntive, fra cui il DI 50/2022, richiedevano una fase di valutazione progettuale avanzata (livello esecutivo) fino alla quantificazione economica per l'accesso alle risorse.

Il Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 28 marzo 2023 Fondo opere indifferibili 2022. Procedura di recupero. (23A02353) ha stanziato ulteriori risorse per complessivi 28.080.368,00 €.

Si segnala l'esigenza, stante il perdurare delle condizioni inflattive dell'economia, di proseguire con il monitoraggio della copertura economica al fine di condurre a proficua esecuzione i contratti, dati i prevedibili contenziosi con le imprese aggiudicatrici.

**Occorre poi considerare che, parallelamente all'avanzamento nell'attuazione fisica del PNRR di COT CDC e ODC, si produrrà progressivamente un incremento del fabbisogno di FSR corrente per beni, servizi e personale; l'incremento fisico delle strutture del territorio previsto dal PNRR era sì accompagnato dall'incremento dalle assegnazioni di FSR a livello nazionale per il personale (DL 34/2020 e comma 274 della finanziaria 2022) ma non da quello per i beni e i servizi necessari al loro funzionamento (tra cui oggi il tema del costo dell'energia collegato ad esempio alle nuove superfici in mq per Ospedali di Comunità, Case di Comunità etc.... da lavare, scaldare, mantenere, vigilare, approvvigionare). In generale quindi occorre considerare il fabbisogno di copertura dei costi correnti legati all'organizzazione necessaria all'erogazione dei servizi di COT, CDC e ODC a valle della realizzazione delle opere.**

Con riferimento poi all'obiettivo di investimento del PNRR legato all'ADI si segnalano i seguenti punti di attenzione:

- **la sostenibilità della spesa in itinere posto che il meccanismo finanziamento di tale obiettivo di investimento prevede che gli anticipi (sull'esercizio x+1) non vengano riconosciuti se nell'esercizio X non si raggiunge pienamente il target intermedio. Ciò significa che i costi parziali comunque sostenuti dalle Aziende sanitarie (ATS) verso terzi per l'acquisto di prestazioni di cure domiciliari non verrebbero rimborsati finché non viene raggiunto il target (n. di assistiti) intermedio definito dall'obiettivo. Occorrerebbe quindi, trattandosi di spesa corrente, prevedere il rimborso del livello intermedio comunque annualmente raggiunto e poi il relativo saldo al momento dell'effettivo relativo raggiungimento;**
- **la sostenibilità della spesa a chiusura del programma, non potendo immaginare che la relativa copertura possa garantirsi attraverso un pieno e corrispondente diretto risparmio di spesa sulla voce dei ricoveri del FSR.**

# Relazione sullo stato di attuazione del PNRR

## MISSIONE 6 - SALUTE

### 3. Digitalizzazione DEA

Si propone al fine di superare le criticità rilevate presso le Regioni/PA di avviare l'iter di modifica delle condizionalità espresse nell'Annex della Decisione di esecuzione del Consiglio relativa al PNRR dell'Italia che individua come unica modalità di affidamento l'utilizzo di AQ Consip aggiudicate entro dicembre 2022. Tale vincolo non consente ormai alle Regioni di raggiungere tutti gli obiettivi PNRR con conseguente impossibilità di procedere con l'utilizzo delle risorse economiche assegnate. Si chiede, contestualmente, a causa del prolungato blocco e/o indisponibilità dei principali Accordi Quadro Consip, di chiedere anche il differimento delle Milestone per il raggiungimento degli obiettivi.

### 4. Telemedicina

Si rileva ad oggi la necessità che si **completi iter nazionale di riparto delle risorse del PNRR**. Inoltre, si propone di valutare l'opportunità/necessità di definire a livello nazionale, al più presto, le specifiche tecniche della piattaforma oggetto di gara con particolare attenzione a quelle di interoperabilità verso i servizi e sistemi regionali trasversali (es. CUP, cassa, refertazione firma digitale, viewer dati clinici) e per l'interfacciamento dei device con le soluzioni di telemedicina che si andranno a sviluppare, al fine tra l'altro di evitare il classico lock-in.

### 5. Fascicolo Sanitario Elettronico

**Necessità che si completi l'iter nazionale di adozione dei decreti finalizzati a superare con gli elementi di attenzione rappresentati dal Garante della privacy in merito al Gateway ed all'Ecosistema Dati Sanitari.** Inoltre, si rappresentano, come già segnalato in diverse occasioni, significativi ritardi di avvio o rilascio delle nuove funzionalità fse 2.0 da parte dei fornitori degli applicativi refertanti presso le Aziende sanitarie, con conseguente impossibilità di raggiungimento delle scadenze temporali definite. Si chiede, pertanto, il differimento delle tempistiche per la realizzazione degli interventi di adeguamento delle soluzioni software in uso presso le Aziende sanitarie.

# Relazione sullo stato di attuazione del PNRR

## MISSIONE 6 - SALUTE

### 6. DNSH (Principio : Do No Significant Harm)

La circolare 33 del 14 ottobre 2022 fornisce disposizioni diverse rispetto alla circolare 32 il 30 dicembre 2021. Alcune progettualità in stato avanzato (progetti definitivi) presentano difficoltà per l'innesto di ulteriori requisiti nei progetti già completati; il cambio delle regole in corsa (nuova circolare), rende difficile il rispetto delle milestone e soprattutto genera costi –oltre le disponibilità- per il rifacimento delle attività già effettuate.

La circolare 33 del 14 ottobre 2022 indica: “Si segnala che le revisioni apportate alle opzioni di verifica ex-ante ed ex-post e alle check list sono migliorative ma non inficiano scelte eventualmente effettuate sulla base delle precedenti versioni.

**Si ricorda, inoltre, che la Guida è uno strumento di orientamento e supporto. Rimane in capo alle Amministrazioni titolari la responsabilità di assicurare la conformità ai requisiti DNSH degli interventi finanziati, anche tramite la trasmissione di indicazioni puntuali ai soggetti attuatori in sede di monitoraggio e rendicontazione dei traguardi e obiettivi (milestone e target) e in sede di verifica e controllo della spesa.”**

Dal punto di vista tecnico, gli energy manager aziendali sono chiamati a verificare, sulla parte energetica, la sussistenza di requisiti che parrebbero contraddittori (edifici ad energia quasi zero) rispetto al consumo complessivo di energia (un concetto oggettivamente diverso).

La comparazione fra queste grandezze pare essere problematica anche su nuove costruzioni; maggiori difficoltà si riscontrano in caso di ristrutturazione, anche parziale, degli edifici.

**Se si confronta il criterio della circolare 32/2021 con quello della circolare 33/2022, che si concentra sull'energia totale dell'edificio (40% dell'energia totale), pare difficile far coesistere i due requisiti.** Ciò in quanto le strutture sanitarie acquisiscono l'aria dall'esterno, la condizionano e non la riciclano; ciò comporta un maggior consumo energetico, che genera difficoltà nel rispetto dei requisiti della circolare 33. Le tempistiche di funzionamento degli ospedali (24 ore su 24) comportano ulteriori problematiche nella riduzione dell'energia totale consumata.

Dal punto di vista documentale, peraltro, i Contratti Istituzionali di Sviluppo peraltro riportano negli allegati Piani Operativi Regionali tabelle che sono state definite prima della circolare 33; ogni nuova variazione va finanziata e abbinata a tempi di realizzazione coerenti.

Inoltre, il DSNH con i nuovi requisiti diverrebbe quindi da rispettare, retroattivamente, anche per gli interventi ex piano Arcuri di cui all'articolo 2 del DL 34 / 2020.

Il 16 febbraio 2023 è stato approvato lo "schema di report “**RELAZIONE SUL RISPETTO DEL PRINCIPIO DNSH PER I PROGETTI DI INTERVENTI PNRR MISSIONE 6 - SALUTE**” che regioni hanno recentemente trasmesso alle ASR. **Sono in corso le verifiche di compatibilità delle nuove istruzioni rispetto alle attività già realizzate.**

# Relazione sullo stato di attuazione del PNRR

## MISSIONE 4 – ISTRUZIONE E RICERCA

- **Riforma ITS:** si evidenzia che l'attuazione sta procedendo in modo abbastanza concordato e condiviso con le Regioni.  
Uniche criticità da sottolineare sono di livello generale, ovvero:
  - ribadire la necessità di **garantire centralità alla programmazione regionale** anche in questa situazione in cui le regioni non sono soggetti attuatori e le risorse vanno direttamente alle Fondazioni. E' infatti comunque importante che sia la programmazione regionale a stabilire l'attivazione dei percorsi ITS;
  - è necessario **individuare modalità di interrelazione fra le risorse PNRR e le risorse nazionali e le ulteriori risorse europee** (ad es. FSE);
  - si pone infine il **tema generale di come garantire la tenuta del sistema a regime** e cioè quando non vi saranno più le risorse PNRR.
- **Piano asili nido** e agli **interventi in materia di edilizia scolastica** non si può che ribadire quanto più volte affermato in merito all'opportunità che nella fase iniziale di programmazione si fosse previsto un maggior ruolo delle Regioni, anche relativamente al coordinamento degli interventi e alla loro messa a terra. Anche in questo caso infatti la centralità del ruolo delle Regioni e l'importanza della programmazione regionale avrebbero potuto dare un valore aggiunto. Non sono quindi imputabili alle Regioni eventuali ritardi o criticità che si dovessero riscontrare.  
Con specifico riferimento **all'edilizia scolastica**, nell'unica misura dove le regioni hanno una competenza diretta e cioè gli interventi di messa in sicurezza degli edifici scolastici, non si ravvisano particolari criticità.
- Con riferimento al **diritto allo studio universitario**, il decreto ministeriale n. 1320 del 17 dicembre 2021, in ottemperanza agli obiettivi del PNRR, ha rivisto i valori delle borse di studio e ampliato la platea degli idonei. Come più volte evidenziato dalle Regioni, ciò ha comportato un decisivo aumento del costo del DSU, cui si fa fronte ora con le risorse PNRR, ma la preoccupazione è **come sostenere il sistema a regime, quando cioè non vi saranno più le risorse del PNRR**. Infatti, nonostante il notevole incremento del fondo integrativo statale - operato proprio a tal fine dalla legge di bilancio per gli anni 2024 e 2025 - le risorse non sono comunque ritenute sufficienti a coprire il maggior costo del DSU e non sarà quindi possibile mantenere la copertura dei livelli di erogazione delle borse di studio attualmente garantiti, con la conseguenza di avere nuovamente studenti idonei alla borsa di studio ma non percettori della stessa.
- Altre riforme come **l'orientamento e la filiera tecnico-professionale** ancora devono partire. Il **dimensionamento scolastico**, invece, ha visto nell'ultima seduta della Conferenza unificata il **mancato raggiungimento dell'accordo**. Pertanto ora sarà il ministero, così come prevede la legge, a procedere al dimensionamento.