

Deliberazione n. 19/2022



CORTE DEI CONTI

COLLEGIO DEL CONTROLLO CONCOMITANTE

PRESSO LA SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

composto dai magistrati

Massimiliano Minerva	Presidente
Maria Nicoletta Quarato	Consigliere
Stefania Anna Dorigo	Primo Referendario
Marinella Colucci	Referendario (relatore)
Fedor Melatti	Referendario
Anna Peta	Referendario
Gaspare Rappa	Referendario

nella camera di consiglio del 22 novembre 2022

ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e s.m.i.;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con RD 12 luglio 1934, n. 1214 e s.m.i.;

VISTO l'art. 11 della legge 4 marzo 2009, n. 15;

VISTO l'art. 22 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione delle Sezioni Riunite 16 giugno 2000, n. 14 e s.m.i.;

VISTA la deliberazione del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti 10 novembre 2021, n. 272;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo 22 dicembre 2021, n. 21, con la quale è stato approvato il documento concernente la "Programmazione dei controlli

e delle analisi della Corte dei conti per il 2022”, ai sensi dell’art. 5 del Regolamento per l’organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione n. 14/DEL/2000 cit;

VISTA la deliberazione del Collegio del controllo concomitante n. 1 del 22 febbraio 2022, con la quale è stato approvato il “Quadro programmatico del controllo concomitante sulle gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento per l’anno 2022” (Programmazione 2022);

VISTO il decreto presidenziale n. 2/2022 del 1° marzo 2022, con cui è stata assegnata alla dott.ssa Marinella Colucci l’istruttoria relativa al progetto “Piano Italia 5G” (M1C2 - investimento 3 -sub-investimento 3.1.2);

VISTE le note istruttorie del 4 maggio 2022 (prot. 190) e dell’11 luglio 2022 (prot. 393);

VISTE le note del Dipartimento per la trasformazione digitale del 6 giugno 2022 (prot. 229), del 1° settembre 2022 (prot. 552 del 2 settembre 2022) e del 19 ottobre 2022 (prot. 787 del 20 ottobre 2022) e la relativa documentazione a supporto;

VISTA la nota presidenziale del 26 ottobre 2022, con cui è stata trasmessa al Dipartimento per la trasformazione digitale la relazione conclusiva del magistrato istruttore;

VISTA la successiva nota del Dipartimento del 4 novembre 2022, con cui è stato comunicato *“che non vi sono osservazioni da parte della scrivente Amministrazione in merito alla Relazione conclusiva sull’intervento “Italia 5G”;*

VISTA l’ordinanza n. 9/2022 del 18 novembre 2022, con cui il Presidente ha convocato l’odierna camera di consiglio;

UDITA la relatrice Marinella Colucci.

PREMESSO IN FATTO

1. Con deliberazione n. 1/2022, questo Collegio ha approvato il *“quadro programmatico del controllo concomitante”* relativo all’anno 2022, assoggettando ad istruttoria, fra gli altri, il progetto relativo al Piano Italia 5G (PNRR - M1C2) che ha, quale obiettivo intermedio al primo semestre 2022, l’aggiudicazione delle gare pubbliche svolte.

Con nota prot. Cdc n. 190 del 4 maggio 2022 è stata avviata un’attività istruttoria nei confronti del Dipartimento per la trasformazione digitale (di seguito, Dipartimento), avente ad oggetto il progetto di cui sopra, finanziato, nell’ambito del PNRR, con un importo complessivo di euro 2.020.000.000,00.

Tra il mese di maggio e di ottobre 2022 è stata svolta un’attività istruttoria con il Dipartimento, di cui alle note sopra emarginate.

Con successiva nota presidenziale del 26 ottobre 2022, è stata trasmessa al Dipartimento la relazione conclusiva del Magistrato istruttore, a cui ha fatto seguito la nota di risposta del 4 novembre 2022, con la quale il Dipartimento ha dichiarato di non avere osservazioni in merito ai contenuti della predetta relazione.

A conclusione dell'attività istruttoria, dato atto della compiutezza del contraddittorio cartolare svolto, il Magistrato istruttore ha chiesto al Presidente il deferimento al Collegio dell'esame degli esiti delle verifiche riguardanti il progetto "Piano Italia 5G".

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Quadro normativo di riferimento

Il controllo concomitante, per la prima volta introdotto dall'articolo 11, comma 2, della legge 4 marzo 2009 n. 15, è stato recentemente rinnovato, in una più specifica declinazione, dall'art. 22 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120. Il controllo concomitante affianca, passo dopo passo, l'azione amministrativa nei singoli segmenti di attuazione delle diverse misure ed interventi voluti dal legislatore e bisognosi di trovare, per essere efficaci, corretta e tempestiva attuazione presso i destinatari. Come evidenziato dalle Sezioni Riunite in sede di controllo di questa Corte già all'indomani dell'approvazione della legge n. 15 del 2009, il controllo concomitante rimanda ad un controllo su gestioni "in corso di svolgimento", cioè *"...gestioni non ancora concluse, in ordine alle quali sono possibili interventi correttivi tali da poter determinare il mancato avverarsi, o quanto meno l'interruzione, di situazioni illegittime o pregiudizievoli" attraverso correttivi "in corso d'opera, mirati anche alla prevenzione, come tali più efficaci di quelli essenzialmente preordinati a misure di riparazione del danno o all'indicazione di correttivi"* (cfr. SS.RR. in sede di controllo, deliberazione n. 29/CONTR/09).

La vigente normativa tipizza vari esiti dell'attività di controllo concomitante, così schematizzabili:

a) nei casi previsti dall'art. 11, comma 2, legge n. 15/2009 (gravi irregolarità gestionali, gravi deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di attuazione), comunicazione, per il tramite del Presidente della Corte, al Ministro, il quale può disporre la sospensione dell'impiego delle somme, in quanto espressamente richiamata dall'art. 22 del d.l. 76/2020; inoltre, in caso di rilevanti ritardi nella realizzazione di piani e programmi, erogazione di contributi ovvero nel trasferimento di fondi: comunicazione al Ministro, il quale rimuove gli impedimenti o adotta gli atti previsti dalla norma;

b) nei casi previsti dall'art. 22 del d.l. n. 76 del 2020 (gravi irregolarità gestionali o rilevanti ed ingiustificati ritardi nell'erogazione di contributi), comunicazione all'amministrazione ai fini della responsabilità dirigenziale ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 21, comma 1, del d. lgs. n. 165/2001.

Oltre agli esiti normativamente previsti, qualora accerti la presenza di ritardi o di carenze gestionali tali da non integrare la soglia di gravità prevista dalle disposizioni di cui alla legge n. 15 del 2009 e al d.l. n. 76 del 2020, il Collegio può indirizzare all'Amministrazione specifiche raccomandazioni e avvisi (warning), affinché venga stimolato un percorso auto-correttivo - che l'Amministrazione potrà declinare sia a livello decisionale sia a livello organizzativo e di controllo interno - che porti ad una più efficace ed efficiente gestione delle risorse finanziarie. Come già a suo tempo evidenziato dalla Corte costituzionale in materia di controllo sulla gestione, *"perché questo obiettivo possa essere efficacemente perseguito, è determinante l'attribuzione di tale funzione di controllo a un organo, come la Corte dei conti, la cui attività contrassegna un momento di neutralizzazione rispetto alla conformazione legislativa (politica) degli interessi"* (Corte cost., sentenza n. 29/1995).

2. Il Piano Italia 5G e i due bandi cd. *backhauling* e cd. *copertura*

2.1. Il piano "Italia 5G", nell'ambito della Strategia italiana per la Banda Ultra Larga - Verso la Gigabit Society, approvata il 25 maggio 2021 dal Comitato interministeriale per la transizione digitale (di seguito, CiTD), ha l'obiettivo di incentivare la diffusione sull'intero territorio nazionale di reti mobili 5G in grado di assicurare un significativo salto di qualità della connettività radiomobile, intervenendo, in conformità alla normativa europea in materia di aiuti di Stato, nelle sole aree in cui il mercato non risulta, entro il 2026, in grado di raggiungere tali obiettivi, ossia nelle cosiddette "aree a fallimento di mercato".

In tale contesto, nell'ambito del PNRR, il piano "Italia 5G" (M1C2-investimento 3 - sub-investimento 3.1.2) prevede un obiettivo intermedio al 30 giugno 2022, avente ad oggetto l'aggiudicazione delle gare pubbliche espletate che, ad oggi, risultano essere due, per un valore complessivo iniziale pari ad euro 1.923.149.869,00:

A) Concessione di contributi pubblici nell'ambito del Piano "Italia 5G" per la realizzazione di rilegamenti in fibra ottica di siti radiomobili (scadenza del bando prevista, a seguito di proroga, per il 9 maggio 2022 - valore iniziale della procedura pari ad euro 949.132.899,00) - bando cd. *backhauling*;

B) Concessione di contributi pubblici nell'ambito del Piano "Italia 5G" per la realizzazione di nuove infrastrutture di rete idonee a fornire servizi radiomobili con velocità di trasmissione di almeno 150 Mbit/s in downlink e 30 Mbit/s in uplink (scadenza del bando prevista, a seguito di proroga, per il 9 maggio 2022 - valore iniziale della procedura pari ad euro 974.016.970) - bando cd. copertura.

Le predette aree di intervento, tra loro complementari, sono state mantenute distinte per una migliore gestione delle misure, anche tenuto conto degli esiti delle consultazioni pubbliche degli operatori.

In particolare, l'intervento sub A) consiste nella realizzazione di rilegamenti di *backhauling* in fibra ottica per le stazioni radio base (SRB) prive di tale rilegamento al 2026, secondo i piani dichiarati dagli operatori nell'ambito della mappatura condotta da Infratel Italia (di seguito, Infratel) per conto del Governo italiano.

L'intervento sub B), invece, consiste nella realizzazione di nuove infrastrutture di rete per la fornitura di servizi radiomobili con velocità di trasmissione, in usuali condizioni di punta del traffico, di almeno 150 Mbit/s in downlink e 30 Mbit/s in uplink, in aree che, sulla base dei risultati della mappatura, risultano caratterizzate al 2026 da velocità in *downlink* inferiori a 30 Mbit/s nelle medesime condizioni di traffico.

In entrambi i casi, le aree a fallimento di mercato interessate dagli investimenti pubblici relativi al Piano "Italia 5G" sono state identificate ad esito della mappatura delle reti mobili e comprendono i tre ambiti oggetto della Strategia e del PNRR, ossia i "Corridoi 5G", le "Strade extra-urbane predisposte per il 5G" e le "Aree mobili 5G a fallimento di mercato". La bozza del Piano "Italia 5G" è stata posta a consultazione pubblica dal 15 novembre 2021 al 15 dicembre 2021. Tenuto conto anche delle osservazioni formulate dagli operatori nell'ambito di detta consultazione, il 2 febbraio 2022 il Piano "Italia 5G" è stato notificato per la richiesta di aiuto di Stato alla Commissione Europea, che in data 25 aprile 2022 ha adottato la decisione di approvazione dell'aiuto di Stato.

2.2. In merito al bando cd. *backhauling* (valore iniziale della procedura pari ad euro 949.132.899,00), a seguito di una prima proroga del termine di presentazione delle domande, sono pervenute offerte e tutti i lotti previsti dall'avviso sono stati aggiudicati, a giugno 2022, a TIM S.p.A., per un importo complessivo di euro 725.043.820,00.

In merito al bando cd. copertura, per il quale inizialmente non erano pervenute domande, si fa presente che, a seguito di revisione dello stesso, l'importo complessivo è stato ridotto

da euro 974.016.970,00 ad euro 567.043.033,00 e che tutti i lotti sono stati aggiudicati, a giugno 2022, per un importo complessivo di euro 345.716.657, a favore di INWIT in costituendo RTI con TIM S.p.A. e Vodafone S.p.A.

Secondo quanto riportato in atti, il nuovo bando cd. copertura ha mantenuto tutte le condizioni previste dal Piano Italia 5G, con la sola riduzione del numero delle aree obbligatorie, ossia del numero minimo di aree per le quali i partecipanti alla gara devono garantire la copertura radiomobile mediante le infrastrutture finanziate. Il Dipartimento ha riferito che tale riduzione si è resa necessaria al fine di far fronte alla difficoltà degli operatori di investire in alcune aree del Paese caratterizzate da un livello di remuneratività del tutto insufficiente a coprire i costi operativi.

In definitiva, in merito al bando cd. copertura si osserva un risparmio complessivo pari ad euro 628.300.313 (=974.016.970,00 - 345.716.657), mentre per il bando cd. *backhauling* il risparmio conseguito è pari ad euro 224.089.079 (= 949.132.899,00 - 725.043.820,00).

Da ciò consegue che il valore complessivo, effettivamente aggiudicato a giugno 2022, è pari ad euro 1.070.760.477,00.

Dalla documentazione versata in atti, inoltre, emerge che al soggetto attuatore **Infratel** spetta un importo massimo riconosciuto pari ad euro 45.426.319,00 per la copertura di tutti i costi sostenuti per le attività previste dalla Convenzione.

Ne deriva, dunque, la disponibilità di cospicue risorse previste per l'intero progetto, ad oggi non utilizzate e riconducibili all'espletamento delle procedure in esame, pari ad euro **806.963.073,00** (= 1.923.149.869,00 - 1.070.760.477,00 - 45.426.319,00).

A tale importo non utilizzato occorre aggiungere, altresì, l'importo di euro 98.850.131,00, dato dalla differenza tra euro 2.020.000.000,00 (previsto per il Piano Italia 5G dal PNRR) ed euro 1.923.149.869,00 (somma iniziale per le due procedure di gara).

In definitiva, l'importo complessivo finale di risorse disponibili e non assegnate, ad oggi, nell'ambito del Piano Italia 5G, è pari ad euro **903.813.204,00** (= 806.963.073,00+98.850.131,00), come confermato dallo stesso Dipartimento.

2.3 In sede istruttoria, sono state chieste informazioni in merito alle attività di analisi e mappatura svolte dal Dipartimento e da Infratel, preliminarmente all'adozione dei bandi di gara, ai fini dell'individuazione delle condizioni delle procedure di gara e dell'esecuzione delle attività da parte dei beneficiari.

In proposito, l'Amministrazione ha riferito della predisposizione di una mappatura particolareggiata del territorio nazionale, effettuata tramite consultazione pubblica e richieste di informazioni agli operatori radiomobili.

L'esercizio di mappatura, descritto dettagliatamente nella relazione pubblicata sul sito www.infratelitalia.it in data 15 novembre 2021, è stato realizzato tenendo conto delle disposizioni contenute nelle linee guida pubblicate nel mese di marzo 2020 dal Body of European Regulators for Electronic Communications ("BEREC") sulla mappatura geografica delle installazioni di rete ("BEREC Guidelines to assist NRAs on the consistent application of Geographical surveys of network deployments") e dei criteri contenuti nella linee guida per la definizione delle reti VHCN - Very High Capacity Network ("BEREC Guidelines on Very High Capacity Networks") approvate ad ottobre 2020. In particolare, in sede istruttoria, è emerso che *"sulla base di un reticolato geografico di "pixel" (area di dimensione 100x100 metri), rappresentativo del territorio italiano (che comprende complessivamente circa 30 milioni di "pixel"), è stato chiesto agli operatori di fornire le informazioni sui propri piani di copertura previsti fino al 2026 - tenendo conto, altresì, degli obblighi di copertura associati ai diritti d'uso delle frequenze utilizzate - compilando per ogni pixel alcuni campi relativi agli attributi di copertura..."*.

3. La gestione delle attività progettuali

Per l'attuazione del progetto in esame, è stata stipulata una convenzione tra il Dipartimento per la trasformazione digitale, Invitalia e Infratel, approvata con decreto del Capo Dipartimento per la trasformazione digitale presso la Presidenza del Consiglio dei ministri del 24 dicembre 2021 e successivamente registrata dalla Corte dei conti in sede di controllo preventivo di legittimità.

In particolare, il Dipartimento è l'amministrazione titolare delle risorse, con il compito, tra l'altro, di assicurare il coordinamento delle attività di gestione, monitorare lo stato di attuazione, nonché curare la rendicontazione e il controllo complessivo dei sub-investimenti relativi ai Piani Operativi.

Infratel è il soggetto attuatore delle misure, mentre Invitalia (azionista unico di Infratel) ha il compito di effettuare le opportune attività di sorveglianza affinché la propria controllata Infratel esegua le attività nell'interesse e per conto dell'Amministrazione titolare. Inoltre, Invitalia è solidalmente responsabile degli obblighi assunti dalla propria controllata e coordina le attività svolte dal soggetto attuatore connesse all'attuazione dei Piani Operativi.

Infratel, quale soggetto attuatore, ha numerosi e diversi obblighi previsti dalla convenzione, tra cui quello di controllo dello stato di avanzamento dei lavori, della gestione amministrativa e contabile degli interventi, di rendicontazione, di ispezione e controllo ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. n. 123/1998, di comunicazione di frodi o irregolarità, di rispetto delle condizionalità del PNRR.

Nell'ambito della predetta convenzione, inoltre, è stato costituito un comitato di attuazione - composto da rappresentanti del Dipartimento, del Mise, di Invitalia e di Infratel - con il compito di verificare la coerenza delle attività svolte da Infratel con gli obiettivi fissati in convenzione, di monitorare lo stato di attuazione del programma e il rispetto del cronoprogramma.

In merito al cronoprogramma delle attività del Piano Italia 5G, a valle dell'aggiudicazione delle gare avvenuta a giugno 2022, il Dipartimento ha documentato, con nota del 1° settembre 2022, che a fine luglio 2022 sono state stipulate le convenzioni tra Infratel e gli operatori economici e che i successivi passi operativi riguardano la definizione dei piani di realizzazione, con riguardo ai due bandi, rispettivamente delle coperture e dei collegamenti di *backhauling*, in linea con le *milestone* previste dalle convenzioni.

4. Il modello ad incentivo

Con riguardo alla scelta del modello cd. ad incentivo, in luogo di quello concessorio, il Dipartimento ha fatto presente che *“con il modello c.d. ad incentivo (gap funding) il Soggetto concedente finanzia, nelle aree a basso rendimento economico (c.d. a fallimento di mercato), un operatore privato per costruire, gestire e sfruttare commercialmente una rete che rimane di proprietà dello stesso operatore. Con l'obiettivo di incentivare gli operatori a realizzare le reti nelle predette aree, la percentuale di finanziamento pubblico è definita in modo tale da colmare il divario rispetto alle aree remunerative del Paese e far fronte quindi alla situazione di fallimento di mercato...In base a tale modello, l'operatore del settore privato si assume il rischio associato alla realizzazione ed allo sfruttamento dell'infrastruttura di rete all'ingrosso per l'intera durata del contratto (e oltre), mantenendo la proprietà della rete; al contempo, l'amministrazione con proprie risorse sostiene la realizzazione dell'infrastruttura finanziando una percentuale totale dei costi dell'intervento effettivamente sostenuti dall'aggiudicatario.*

Il modello in questione, applicato al Piano “Italia 5G”, lasciando la proprietà dell'infrastruttura all'operatore privato aggiudicatario, è apparso il modello più idoneo a garantire il raggiungimento di milestone e target del PNRR tenuto conto i) della possibilità per gli operatori privati di far leva su proprie infrastrutture già esistenti, riducendo i tempi di realizzazione delle reti e minimizzando la

spesa pubblica e ii) incoraggiando gli operatori ad effettuare ulteriori investimenti futuri in infrastrutture di cui manterranno la proprietà.

Per quanto riguarda la prima linea di intervento (bando backhauling), nell'ottica di sfruttare pienamente le sinergie con le infrastrutture esistenti o di prossima realizzazione nell'ambito degli interventi pubblici e/o privati già in corso o programmati, è stato ritenuto necessario incentivare al massimo l'utilizzo delle infrastrutture di rete in fibra ottica già nella titolarità degli operatori e prossime ai siti radiomobili da rilegare, in linea con le raccomandazioni di cui al paragrafo 78 lettera f) degli Orientamenti della Commissione Europea. Infatti, dalle informazioni acquisite mediante l'attività di mappatura delle reti, la quasi totalità delle aree in cui è maggiore la necessità di intervento pubblico sono caratterizzate dalla presenza diffusa di infrastrutture di rete gestite da privati potenzialmente idonee ad essere estese per realizzare i rilegamenti in fibra ottica alle stazioni radio base oggetto di intervento, il che rende, pertanto, il modello prescelto quello maggiormente adeguato. Analoghe considerazioni sono state effettuate per quanto riguarda la seconda linea di intervento (bando copertura), che mira a densificare le reti mobili esistenti per migliorare il livello di connettività. Anche in questo caso, il modello di tipo ad incentivo (gap funding) è stato ritenuto maggiormente idoneo a facilitare il raggiungimento degli obiettivi di connettività definiti, presentando peraltro il vantaggio di poter consentire agli operatori radiomobili di svolgere direttamente le attività di pianificazione e gestione dell'infrastruttura di rete sussidiata e di relativa armonizzazione, anche a livello radioelettrico, con le reti radiomobili esistenti e pianificate al 2026". Da ultimo, in sede istruttoria, il Dipartimento ha documentato la sussistenza di presidi volti a governare eventuali fenomeni di lock-in o di sovra-compensazione dell'operatore selezionato rispetto ai livelli preventivati, in ragione del modello ad incentivo prescelto per la gestione del progetto in esame.

5. Aumento dei prezzi e risorse non utilizzate

In sede istruttoria è stato chiesto al Dipartimento di riferire in ordine all'impatto dell'aumento dei prezzi sulle procedure in esame.

Sul punto, con un primo riscontro istruttorio, il Dipartimento ha fatto presente la possibilità di riconoscere contributi incrementali a compensazione degli aumenti dei prezzi, nel rispetto di quanto previsto dai bandi, dai documenti di gara e dalla normativa vigente, nonché subordinatamente all'interlocuzione con le istituzioni nazionali e comunitarie competenti e alla conseguente adozione dei provvedimenti recanti l'indicazione delle necessarie coperture finanziarie.

Da ultimo, con nota del 19 ottobre 2022, il Dipartimento ha ribadito l'intenzione di utilizzare, in parte, gli importi non assegnati (pari ad oltre 900 milioni di euro) per la copertura degli eventuali extra-costi dovuti all'aumento dei prezzi, in coerenza con gli obiettivi della Strategia nazionale per la Banda Ultra Larga e del PNRR, fermo restando le necessarie interlocuzioni, ad oggi in corso, con le competenti istituzioni nazionali ed europee competenti, come sopra anticipato.

Quanto all'utilizzo di tali (ingenti) risorse, il Dipartimento ha, altresì, fatto presente che, al netto di quanto necessario per mitigare gli extra-costi, sono in corso approfondimenti da parte del Comitato interministeriale per la transizione digitale (CiTD), al fine di individuare strategie condivise con la Commissione europea, per integrare gli obiettivi già fissati.

Ciò posto, nel prendere atto che la questione è già oggetto di attenzione da parte delle strutture competenti, sia a livello tecnico sia a livello politico, si evidenzia, sin da ora, che, nel documento "piano Italia 5G consultazione pubblica" del 15 novembre 2021, si legge che *"Come previsto nella Strategia, qualora dovesse residuare una parte delle risorse previste per il presente Piano, tale quota potrà essere destinata, sempre nel rispetto delle norme in materia di aiuti di Stato, ad ulteriori misure a sostegno della domanda di servizi a banda ultra-larga, includendo possibili incentivi per l'adozione di servizi e applicazioni 5G, anche a favore dei settori verticali per lo sviluppo di casi d'uso previsti dall'ITU, compresi i settori pubblici della sanità, scuola, mobilità e sicurezza. In tal senso, potranno essere previsti anche meccanismi incentivanti per la realizzazione e/o il miglioramento delle coperture radiomobili "indoor" in edifici pubblici o privati a frequentazione pubblica, quali ad esempio gli edifici scolastici, le strutture sanitarie e gli spazi interni delle stazioni ferroviarie e degli aeroporti"*.

In definitiva, ad avviso del Collegio, occorrerà valutare tempestivamente come utilizzare le ingenti risorse che si sono rese disponibili a valle delle procedure selettive già espletate (per complessivi euro 903.813.204,00, dunque circa il 45% delle risorse previste nel PNRR per tale progetto), prendendo in considerazione, in linea con la Strategia europea, non solo la copertura per gli eventuali extracosti, ma anche il finanziamento di ulteriori misure a sostegno della domanda di servizi e applicazioni 5G, fermo restando ogni necessaria e preventiva interlocuzione con le competenti autorità nazionali ed europee. A tale riguardo, *pro futuro*, si renderà indispensabile una scrupolosa analisi dei fabbisogni, una mappatura del contesto e una attenta programmazione delle risorse, affinché il cospicuo plafond

disponibile sia integralmente ed efficacemente utilizzato, con contestuale valutazione *ex ante* del modello da utilizzare (se concessorio o ad incentivo o di altra natura).

6. Condizionalità

Con riferimento alle condizionalità previste nell'ambito del PNRR, è stato chiesto di riferire in ordine all'adozione di specifici atti, volti a garantire il rispetto delle stesse, tenuto conto che, all'art. 4, comma 1, lett. f), o), p) della convenzione del 23 dicembre 2021 si fa un generico riferimento all'adozione, da parte del soggetto attuatore, di *“misure adeguate volte a rispettare il principio di sana gestione finanziaria...”*, nonché all'obbligo *“di assicurare l'applicazione dei principi trasversali e in particolare del principio di non arrecare un danno significativo agli obiettivi ambientali di cui all'art. 17 del Regolamento (UE) 2020/852 e del principio del tagging clima e digitale, in conformità alle linee guida di prossima pubblicazione”* e *“di assicurare, qualora pertinenti, dell'applicazione dei principi della parità di genere, della protezione e valorizzazione dei giovani e del superamento dei divari territoriali”*.

In proposito, il Dipartimento ha fatto presente che *“Con riguardo alle misure adeguate volte a rispettare il principio di sana gestione finanziaria Infratel adotta un sistema organico di procedure e regole che consentono di assolvere agli obblighi previsti in materia. Al fine di assicurare l'applicazione dei principi trasversali e in particolare del principio di non arrecare un danno significativo agli obiettivi ambientali...sono state adottate in data 8 agosto 2022 dal Dipartimento delle apposite linee guida aventi l'obiettivo di fornire indirizzi e strumenti operativi al Soggetto attuatore per le attività di controllo e rendicontazione degli interventi. Sulla base di tali linee guida Infratel intraprenderà le azioni conseguenti al fine di fornire ai beneficiari degli aiuti di Stato i necessari orientamenti e principi da seguire. In merito all'obbligo di assicurare, qualora pertinenti, l'applicazione dei principi della parità di genere, della protezione e valorizzazione dei giovani e del superamento dei divari territoriali, si ricorda che nei bandi (cfr. art.7) sono stati previsti elementi di valutazione sulle pari opportunità di genere e generazionali, nonché sull'inclusione lavorativa dei disabili e delle persone svantaggiate. Infine, si segnala che ai sensi della convenzione stipulata con gli operatori economici...gli stessi dovranno fornire, su base annuale, un report in relazione agli impegni assunti in sede di gara e descritti nell'allegato 1 della relazione tecnica presentata relativa alle pari opportunità di genere e generazionali, nonché all'inclusione lavorativa delle persone con disabilità o svantaggiate e all'occupazione di giovani di età inferiore a 36 anni e delle donne”*.

Quanto alla tracciabilità dei flussi finanziari, il Dipartimento ha dichiarato che le risorse del progetto saranno associate ad un conto corrente bancario dedicato e che la documentazione di spesa relativa al progetto sarà assoggettata ad una contabilità separata ovvero ad una

specifica codificazione contabile in ragione della commessa interna e del relativo CUP assegnato in fase di aggiudicazione, oltre che al rispetto, nei confronti degli operatori aggiudicatari, della normativa prevista dalla legge n. 136/2010.

Ad avviso del Collegio, pertanto, in fase esecutiva, occorrerà procedere ad una concreta verifica del rispetto delle ridette condizionalità, in attuazione delle previsioni del PNRR.

7. Sistema informativo

Tra gli obblighi che Infratel ha assunto nell'ambito del progetto in esame vi è quello di mettere a disposizione del Dipartimento un sistema informativo per la verifica, il controllo e il monitoraggio degli interventi.

Tramite tale sistema, in particolare, il Dipartimento potrà effettuare un monitoraggio giornaliero sulla corretta esecuzione del Piano e dei cantieri in ogni Comune. Il sistema consentirà l'accesso ai dati di esecuzione in forma aggregata e disaggregata, favorendo viste territoriali e inerenti ai diversi status attuativi. Il sistema fornirà report di monitoraggio e dashboard direzionali che saranno progettati in base alle specifiche caratteristiche del Piano e alle esigenze del Dipartimento. Attraverso il sistema informativo predisposto, inoltre, sarà possibile un monitoraggio circa lo stato di avanzamento delle spese dell'operatore beneficiario e dati relativi ai controlli che saranno svolti da Infratel in merito alla coerenza delle spese con il piano tecnico eseguito.

Dal riscontro istruttorio pervenuto, è emerso che *“ad oggi sono state avviate da parte della stessa Infratel le attività utili alla realizzazione di tale sistema, anche in collaborazione con gli operatori aggiudicatari dei bandi, al fine di garantirne l'operatività nei termini previsti”*.

Occorre, in definitiva, procedere per l'immediata operatività e funzionalità del sistema informativo, tenuto conto che le prime milestone operative sono previste già a far data dal mese di dicembre 2022 (in particolare, per il bando *backhauling*) e, comunque, per il mese di giugno 2023.

8. Scarsità di manodopera

Nell'ambito dell'istruttoria svolta, è stata approfondita la problematica della carenza di manodopera per la realizzazione dei piani in esame.

Tale problematica, da inquadrare necessariamente in un contesto più generale che riguarda l'intero Sistema Paese, è stata attenzionata con specifico riferimento al Piano Italia 5G, pur evidenziandosi che, ad avviso del Dipartimento, *“ad oggi, per quanto concerne il primo target previsto dal bando, non è stata ricevuta alcuna segnalazione sul fatto che la scarsità di manodopera*

possa comprometterne il raggiungimento” e che, allo stato degli atti, non sono state ricevute formalmente “da parte degli operatori aggiudicatari dei bandi di gara segnalazioni in merito alla scarsità di manodopera e alla difficoltà di reperirla sul mercato...”. A tale ultimo riguardo, gli operatori aggiudicatari dei bandi si sono, di recente (luglio-settembre 2022), impegnati a realizzare gli interventi secondo i cronoprogrammi previsti e ciò costituisce “una garanzia della fattibilità del Piano “Italia 5G”, anche a fronte dell’attuale carenza congiunturale di manodopera, elemento ragionevolmente tenuto in debita considerazione da parte degli operatori nei piani di realizzazione delle proprie infrastrutture, che in caso contrario sarebbero chiamati al pagamento di onerose penali”.

Ciò premesso, il Dipartimento ha comunque fatto presente che la tematica è stata affrontata, sia a livello di Cobul (Comitato per la Banda Ultralarga) sia a livello di CiTD e, sul punto, giova evidenziare che, nell’ambito di entrambi i predetti comitati, vi sono rappresentanze dei vari ministeri ed organi regionali e comunali (ANCI e coordinamento delle Regioni), coinvolti nel processo di attuazione della Strategia nazionale per la banda ultralarga, le quali, data la rilevanza e la trasversalità della problematica, potranno ricoprire un ruolo di rilievo per l’adozione e l’approvazione di (future e possibili) azioni coordinate che si dovessero ritenere necessarie, a valle di dati, stime e valutazioni tecniche, da porre a sostegno delle stesse.

In tale prospettiva, si evidenzia come, in sede istruttoria, sia emersa l’avvenuta promozione ed attuazione di attività formative, volte a colmare il *gap* di competenze specialistiche di manodopera, fermi restando i tempi necessari per finalizzare la formazione professionale e rendere, in concreto, operative le risorse interessate.

In conclusione, la criticità, sebbene, allo stato degli atti, non paia avere un impatto immediato per il raggiungimento dei primi target esecutivi dei piani, risulta attenzionata dalle competenti amministrazioni e non potrà che costituire oggetto di attento monitoraggio e analisi nel prossimo futuro, tenuto peraltro conto che, nel corso del 2023, sia per il bando cd. copertura sia per quello cd. *backhauling*, gli obiettivi da conseguire, in base alle convenzioni stipulate, risultano quantitativamente più significativi.

In particolare, per il bando cd. copertura, le *milestone* riguardano il 5% delle aree oggetto di aggiudicazione entro il 30 giugno 2023 e il 10% entro il 31 dicembre 2023; per il bando cd. *backhauling*, le *milestone* riguardano, oltre all’1% delle aree oggetto di aggiudicazione entro il 31 dicembre 2022, il 10% entro il 30 giugno 2023 e il 35% entro il 31 dicembre 2023.

In definitiva, nell'ambito del monitoraggio della problematica, sarà dirimente, ad avviso del Collegio, l'adozione di ogni misura utile a scongiurare impatti negativi sull'esecuzione delle attività progettuali, valutando anche ogni possibile azione coordinata con altri enti, nazionali o territoriali, che a vario titolo sono competenti in tema di occupazione, formazione e politiche attive del lavoro.

9. Prime conclusioni in merito al Piano Italia 5G

A conclusione dell'istruttoria svolta, relativamente all'attuazione del Piano Italia 5G, allo stato degli atti al 19 ottobre 2022, questo Collegio rileva, in primo luogo, che risultano non utilizzate cospicue risorse rispetto a quelle previste nell'ambito del PNRR per il suddetto investimento. In particolare, a fronte di un importo iniziale di euro 2.020.000.000,00, risulta non assegnato l'importo di euro 903.813.204,00 (circa il 45% delle risorse previste), a valle dell'avvenuta aggiudicazione sia del bando cd. *backhauling*, sia del bando cd. copertura.

In tale contesto, occorrono attente valutazioni da parte del Dipartimento in merito all'utilizzo di tali ingenti risorse, prendendo in considerazione, in linea con la Strategia europea, non solo la copertura per gli eventuali extracosti, ma anche il finanziamento di ulteriori misure a sostegno della domanda di servizi e applicazioni 5G, fermo restando ogni necessaria e preventiva interlocuzione con le competenti autorità nazionali ed europee. A tale riguardo, si richiama l'attenzione ad una scrupolosa analisi dei fabbisogni, ad una mappatura del contesto e ad un'attenta programmazione delle risorse (tenuto conto anche del modello che sarà prescelto, concessorio o ad incentivo), affinché il cospicuo plafond disponibile sia integralmente ed efficacemente utilizzato. Sul punto, sotto altra prospettiva, si raccomanda, inoltre, una attenta analisi dei futuri bandi e delle relative condizioni di gara che saranno ivi previste, onde scongiurare che possano ripetersi situazioni di procedure andate deserte e le conseguenti correzioni in corso d'opera, con un potenziale impatto sulle tempistiche e sul buon esito delle attività progettuali.

In secondo luogo, in merito alla gestione e all'attuazione del Piano, il Collegio raccomanda uno scrupoloso monitoraggio dell'operato di Infratel che, alla luce dell'istruttoria svolta, gestisce in concreto tutte le attività progettuali e coordina e monitora l'operato degli operatori economici. In proposito, potrà essere valorizzato il ruolo di impulso del comitato di attuazione, previsto dall'art. 6 della Convenzione stipulata tra il Dipartimento, Invitalia e Infratel.

In tale prospettiva, appare necessario, altresì, adoperarsi per l'immediata operatività e funzionalità del sistema informativo, tenuto conto, peraltro, che le prime *milestone* operative, per il bando *backhauling*, sono previste già a far data dal mese di dicembre 2022, mentre per il bando copertura le prime *milestone* sono previste a giugno 2023.

Ancora, il Collegio richiede un concreto controllo del rispetto delle condizionalità previste nell'ambito del PNRR.

Da ultimo, in ragione delle problematiche connesse alla carenza di manodopera, si raccomanda di proseguire nel monitoraggio delle stesse, adottando ogni misura utile per scongiurare possibili impatti negativi sull'esecuzione delle attività progettuali e valutando ogni possibile azione coordinata con altri enti, nazionali o territoriali, che a vario titolo sono competenti sui temi dell'occupazione, delle politiche attive del lavoro e della formazione professionale.

P.Q.M.

Il Collegio del controllo concomitante presso la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

ACCERTA

che non sussistono, allo stato degli atti, criticità tali da implicare le conseguenze di cui all'art. 11 della legge n. 15 del 2009 e dell'art. 22 del d.l. n. 76 del 2020, e, nel contempo,

RACCOMANDA

al Dipartimento per la trasformazione digitale di:

- valutare, con tempestività, come utilizzare le ingenti risorse che si sono rese disponibili a valle delle procedure selettive già espletate (per complessivi euro 903.813.204,00), prendendo in considerazione, in linea con la Strategia europea, non solo la copertura per gli eventuali extracosti, ma anche il finanziamento di ulteriori misure a sostegno della domanda di servizi e applicazioni 5G, fermo restando ogni necessaria e preventiva interlocuzione con le competenti autorità nazionali ed europee. A tale riguardo, *pro-futuro*, si renderà indispensabile una scrupolosa analisi dei fabbisogni, una mappatura del contesto, un'accurata analisi delle condizioni di gara e una attenta programmazione delle risorse, affinché il cospicuo plafond disponibile sia integralmente utilizzato;
- monitorare scrupolosamente l'operato di Infratel che, alla luce dell'istruttoria svolta, gestisce in concreto tutte le attività progettuali e coordina e monitora l'operato dei soggetti beneficiari delle risorse. In proposito, potrà essere valorizzato il ruolo di impulso del

comitato di attuazione, previsto dall'art. 6 della Convenzione stipulata tra il Dipartimento, Invitalia e Infratel;

- adoperarsi per l'immediata operatività e funzionalità del sistema informativo, tenuto conto che le prime milestone operative sono previste già a far data dal mese di dicembre 2022 (in particolare, per il bando *backhauling*);

- adoperarsi per un concreto controllo del rispetto delle condizionalità previste nel PNRR, nella fase di esecuzione delle attività progettuali;

- proseguire nel monitorare la problematica attinente alla carenza di manodopera, adottando ogni misura utile (in particolare, sia a livello contrattuale sia a livello di iniziative formative) per scongiurare impatti negativi sull'esecuzione delle attività progettuali e valutando ogni possibile azione coordinata con altri enti, nazionali o territoriali, che a vario titolo sono competenti in materia.

DISPONE

che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura della Segreteria del Collegio, a:

- Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per la trasformazione digitale;
- Presidenza del Consiglio dei Ministri-Cabina di Regia PNRR;
- Ministro per gli Affari Europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza;
- Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria Generale dello Stato - IGRUE - Autorità di Audit;
- Commissioni parlamentari competenti.

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 22 novembre 2022.

Il Magistrato estensore

Marinella COLUCCI

Il Presidente

Massimiliano MINERVA

Depositata in segreteria in data corrispondente
a quella di sottoscrizione da parte del funzionario preposto

Il funzionario preposto

Luigina SANTOPRETE