



Repubblica italiana

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

composta dai Magistrati:

Stefano SIRAGUSA	Presidente
Giovanni GUIDA	Consigliere
Ilio CICERI	Consigliere
Bruno LOMAZZI	Referendario
Matteo SANTUCCI	Referendario
Andrea DI RENZO	Referendario (relatore)
Chiara GRASSI	Referendario

nella Camera di consiglio del 5 aprile 2023, in riferimento allo svolgimento della funzione del controllo sulla gestione ai sensi dell'art. 7, comma 7, del d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito dalla l. 29 luglio 2021, n. 108 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

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

vista la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni ed integrazioni;

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante approvazione del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (Tuel) e successive modificazioni ed integrazioni;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3";

visto l'art. 11, comma 2, della legge 4 marzo 2009, n. 15;

visto il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 e ss.mm. e ii.;

vista la legge 24 dicembre 2012, n. 243;

visto il decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120;

visto il decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, come modificato dal decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, in corso di conversione alla data di approvazione della presente deliberazione;

visto il "Regolamento del Consiglio di presidenza" approvato con deliberazione n. 52/CP/2019 in data 14 febbraio 2019 e confermato con deliberazione n. 120/CP/2021 in data 12 maggio 2021;

vista la deliberazione del 10 novembre 2021, n. 272/CP/2021 con la quale il Consiglio di presidenza ha approvato il "Regolamento concernente il Collegio del controllo concomitante";

vista la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo del 23 dicembre 2022, n. 43/SSRRCO/INPR/2022, con la quale è stata approvata la programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per l'anno 2023;

vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 1/SEZAUT/2023/INPR del 20 gennaio 2023, con la quale è stata approvato il programma delle attività per l'anno 2023, in particolare, con riguardo alle attività di indirizzo e coordinamento delle Sezioni regionali;

vista la deliberazione del 29 novembre 2022, n. 285/2022/INPR, della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo;

vista la deliberazione del 25 gennaio 2023, n. 13/2023/INPR, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il programma di controllo per l'anno 2023;

vista l'ordinanza del 4 aprile 2023, n. 18, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

udito il relatore, Referendario Andrea Di Renzo;

FATTO e DIRITTO

Il regolamento UE/2021/241 ha istituito il dispositivo per la ripresa e la resilienza, stabilendone gli obiettivi, il finanziamento e le relative regole di erogazione.

L'art. 7, comma 7, del d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito dalla l. 29 luglio 2021, n. 108 stabilisce che: *"La Corte dei conti esercita il controllo sulla gestione di cui all'articolo 3, comma 4, della legge 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. Tale controllo si informa a criteri di cooperazione e di coordinamento con la Corte dei conti europea, secondo quanto previsto dall'articolo 287, paragrafo 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La Corte dei conti riferisce, almeno semestralmente, al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR, in deroga a quanto previsto dall'articolo 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20"*.

L'art. 3, comma 4, della l. 14 gennaio 1994, n. 20 prevede che: *"La Corte dei conti svolge, anche in corso di esercizio, il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria, verificando la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione. Accerta,*

anche in base all'esito di altri controlli, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modo e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa. La Corte definisce annualmente i programmi e i criteri di riferimento del controllo sulla base delle priorità previamente deliberate dalle competenti Commissioni parlamentari a norma dei rispettivi regolamenti, anche tenendo conto, ai fini di referto per il coordinamento del sistema di finanza pubblica, delle relazioni redatte dagli organi, collegiali o monocratici, che esercitano funzioni di controllo o vigilanza su amministrazioni, enti pubblici, autorità amministrative indipendenti o società a prevalente capitale pubblico."

L'art. 22 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, prescrive che: *"La Corte dei conti, anche a richiesta del Governo o delle competenti Commissioni parlamentari, svolge il controllo concomitante di cui all'articolo 11, comma 2, della legge 4 marzo 2009, n. 15, sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale. L'eventuale accertamento di gravi irregolarità gestionali, ovvero di rilevanti e ingiustificati ritardi nell'erogazione di contributi secondo le vigenti procedure amministrative e contabili, è immediatamente trasmesso all'amministrazione competente ai fini della responsabilità dirigenziale ai sensi e per gli effetti dell'articolo 21, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Il Consiglio di presidenza della Corte dei conti, nell'esercizio della potestà regolamentare autonoma di cui alla vigente normativa, provvede all'individuazione degli uffici competenti e adotta le misure organizzative necessarie per l'attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e nell'ambito della vigente dotazione organica del personale amministrativo e della magistratura contabile"*.

Questa Sezione, in riferimento al controllo concomitante di cui al citato art. 22 del d.l. n. 76 del 2020, con delib. n. 285/2022/INPR, ha già previsto che: *"l'attivazione del controllo concomitante nell'ambito della Regione Abruzzo potrà, peraltro, prendere le mosse anche da una puntuale richiesta espressa dal Presidente della Giunta regionale o dal Consiglio delle autonomie locali istituito presso il Consiglio regionale e si indirizzerà, in via prioritaria, sugli interventi infrastrutturali caratterizzati da un elevato grado di complessità progettuale, da una particolare difficoltà esecutiva o attuativa, da complessità per le procedure tecnico amministrative ovvero che comportano un rilevante impatto sul tessuto socio economico a livello nazionale regionale o locale; in special modo il controllo potrà riguardare gli interventi che attengono ai programmi di spesa volti a contrastare il dissesto idrogeologico per consentirne una rapida esecuzione; detto controllo sarà svolto durante l'attuazione dei piani, dei programmi e dei progetti singolarmente sottoposti, nei termini di legge. L'attività relativa sarà eseguita nel rispetto dei principi generali del controllo di gestione, con le tecniche e gli strumenti previsti dalla regolamentazione nazionale ed internazionale, accertando, anche in base all'esito di altri controlli, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti e valutando costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa stessa. Analoghe richieste di attivazione inerenti programmi di spesa degli enti locali o di organi o di società pubbliche partecipate operanti esclusivamente nell'ambito regionale potranno essere avanzate a questa Sezione, per il tramite del Consiglio*

delle autonomie locali ovvero direttamente da parte dei Presidenti delle Province, dai Sindaci dei capoluoghi di provincia della Regione Abruzzo”.

Le Sezioni riunite in sede di controllo con delib. n. 43/SSRRCO/INPR/2022 hanno affermato che: *“L'attività delle sezioni regionali di controllo assume un ruolo particolarmente rilevante anche in sede di definizione del generale quadro programmatico in coerenza alla loro vicinanza al territorio che ne rappresenta valore fondante. Ed invero - come più volte sottolineato - l'articolazione centrale ed insieme territoriale dell'Istituto di controllo consente di offrire sia al Parlamento nazionale che alle diverse Assemblee regionali valutazioni e riferimenti finanziari e gestionali non altrimenti disponibili. [...] A livello di quadro generale programmatico non possono non evidenziarsi talune coordinate di fondo quali quelle della ulteriore possibile scala di programmazione attuativa, favorendo la collaborazione e la interazione tra queste sezioni riunite, le altre sezioni centrali e le stesse diverse sezioni regionali: possono così individuarsi sia sul piano orizzontale che su quello verticale virtuose e tempestive modalità di interazione e di collaborazione istituzionale, a partire da quanto sopra si è esplicitamente affermato in relazione ai rapporti semestrali sull'attuazione del PNRR ex articolo 7 d.l. 77.”*

La Sezione autonomie con delib. n. 13/SEZAUT/2022/INPR ha affermato: *“L'attività di monitoraggio, che rappresenta un adempimento obbligatorio, cui le Sezioni regionali non possono sottrarsi, si può in effetti arricchire in relazione agli esiti del controllo sulla gestione e del controllo concomitante ma anche del controllo finanziario e/o del controllo preventivo. Tuttavia, pur rappresentando un momento di sintesi dell'intera attività di controllo sull'attuazione dei programmi, essa deve essere caratterizzata da contenuti minimi comuni a tutte le Sezioni, al fine di garantire le ricordate omogeneità e confrontabilità dei risultati. [...] Si procede di seguito ad indicare i contenuti essenziali per poter fornire un contributo significativo in ordine allo stato di attuazione dei pertinenti interventi. Detti contenuti possono essere riassunti nei termini seguenti: ricognizione degli interventi effettuati sul territorio; considerazione d'ordine generale sul rispetto degli obiettivi, e dei relativi tempi di attuazione, previsti dal PNRR, finanziati in tutto o in parte con le riserve ivi previste; evidenziazione di specifici ritardi, inefficienze, difformità o altre disfunzioni; attivazione delle eventuali misure di impulso necessarie per il superamento delle inefficienze evidenziate, comprensive dei rimedi suggeriti e - nel caso estremo di gravi situazioni - delle segnalazioni al Ministro; eventuale esercizio dei poteri sostitutivi disciplinati dall'art. 12 del decreto-legge n.77 del 2021”.*

L'art. 1, comma 4, del d.l. n. 77 del 2021 definisce amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR i “Ministeri e le strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri responsabili dell'attuazione delle riforme e degli investimenti previsti nel PNRR”, e soggetti attuatori “i soggetti pubblici o privati che provvedono alla realizzazione degli interventi previsti dal PNRR”, precisando all'art. 9 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.”

L'art. 1 del d.p.c.m. 15 settembre 2021 definisce poi: *missione, la “risposta, organizzata secondo macro-obiettivi generali e aree di intervento, rispetto alle sfide economiche-sociali che si intendono affrontare con il PNRR e articolata in Componenti”; progetto o intervento “l' insieme di attività e/o procedure selezionato e finanziato nell'ambito di una Misura del Piano e identificato attraverso un Codice Unico di Progetto (CUP) – precisando che - il progetto contribuisce alla realizzazione degli obiettivi della Missione e rappresenta la principale entità del monitoraggio quale unità minima di rilevazione delle informazioni di natura anagrafica, finanziaria, procedurale e fisica”; target, il “traguardo quantitativo da raggiungere tramite una determinata misura del PNRR (riforma e/o investimento), che rappresenta un impegno concordato con l'Unione europea o a livello nazionale, misurato tramite un indicatore ben specificato”; milestone, il “traguardo qualitativo da raggiungere tramite una determinata misura del PNRR (riforma e/o investimento), che rappresenta un impegno concordato con l'Unione europea o a livello nazionale”.*

L'art. 11, commi 1 e 2-bis della legge 16 gennaio 2003, n. 3, come modificato dall'art. 41 del d.l. n. 76 del 2020, prevede che: *“ogni nuovo progetto di investimento pubblico, nonché ogni progetto in corso di attuazione alla predetta data, è dotato di un «Codice unico di progetto», che le competenti amministrazioni o i soggetti aggiudicatori richiedono in via telematica secondo la procedura definita dal CIPE. (...) Gli atti amministrativi anche di natura regolamentare adottati dalle Amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che dispongono il finanziamento pubblico o autorizzano l'esecuzione di progetti di investimento pubblico, sono nulli in assenza dei corrispondenti codici di cui al comma 1 che costituiscono elemento essenziale dell'atto stesso”.*

L'art. 1, commi 1043 e 1044, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021) ha previsto che: *“Le amministrazioni e gli organismi titolari dei progetti finanziati (...) sono responsabili della relativa attuazione conformemente al principio della sana gestione finanziaria e alla normativa nazionale ed europea, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la correzione delle frodi, la corruzione e i conflitti di interessi, e realizzano i progetti nel rispetto dei cronoprogrammi per il conseguimento dei relativi target intermedi e finali. Al fine di supportare le attività di gestione, di monitoraggio, di rendicontazione e di controllo delle componenti del Next Generation EU, il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato sviluppa e rende disponibile un apposito sistema informatico. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze (...) sono definite le modalità di rilevazione dei dati di attuazione finanziaria, fisica e procedurale relativi a ciascun progetto, da rendere disponibili in formato elaborabile, con particolare riferimento ai costi programmati, agli obiettivi perseguiti, alla spesa sostenuta, alle ricadute sui territori che ne beneficiano, ai soggetti attuatori, ai tempi di realizzazione previsti ed effettivi, agli indicatori di realizzazione e di risultato, nonché a ogni altro elemento utile per l'analisi e la valutazione degli interventi”.*

Il Ministero dell'Economia e delle finanze (Mef) con la circolare n. 27 del 21 giugno 2022 ha precisato che: *“tale DPCM è stato adottato in data 15 settembre 2021 e stabilisce che le Amministrazioni centrali titolari di misure del PNRR sono responsabili, anche per il tramite delle strutture di cui all'art. 8 del decreto legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla legge n. 108/2021, del monitoraggio costante e continuativo dei dati di avanzamento fisico, procedurale e finanziario delle misure di loro responsabilità, dell'avanzamento dei relativi obiettivi intermedi e finali nonché della trasmissione e validazione dei dati finanziari e di realizzazione fisica e procedurale dei singoli progetti. In particolare, ai sensi delle citate disposizioni, le predette Amministrazioni devono rilevare e rendere disponibili al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - Servizio Centrale per il PNRR, per ciascuna misura/sub-misura e per ciascun progetto, i dati di pianificazione (obiettivi e traguardi previsti, costi programmati, cronoprogrammi procedurali) e di attuazione (step procedurali espletati con le relative tempistiche, spesa sostenuta, obiettivi conseguiti), nonché ogni altro dato e informazione necessaria per l'analisi e la valutazione e per il supporto agli adempimenti di rendicontazione e controllo previsti dalla normativa europea e nazionale. In esecuzione di tali previsioni normative, il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato ha sviluppato il sistema informatico ReGiS specificamente rivolto alla rilevazione e diffusione dei dati di monitoraggio del PNRR, nonché a supportare gli adempimenti di rendicontazione e controllo previsti dalla normativa vigente. Il sistema ReGiS è interoperabile con le principali banche dati nazionali e garantisce l'assolvimento degli obblighi previsti dal decreto legislativo del 29 dicembre 2011, n. 229 in merito al monitoraggio degli investimenti pubblici ed allinea costantemente la Banca Dati delle Pubbliche Amministrazioni di cui all'articolo 13 della legge n. 196 del 2009, per assicurare la piena operatività dei sistemi ad esso collegati e delle linee di finanziamento gestite, nel rispetto del principio di unicità dell'invio dei dati. L'alimentazione del sistema ReGiS per i dati di monitoraggio dei progetti può avvenire utilizzando, alternativamente, quest'ultimo come proprio sistema gestionale o attraverso l'acquisizione automatica delle informazioni garantita da un protocollo unico di colloquio che disciplina l'interoperabilità del sistema ReGiS con i sistemi informativi locali in uso presso le Amministrazioni centrali titolari, indicati all'interno dei rispettivi Sistemi di Gestione e Controllo.”*

La Sezione, con delib. n. 19/2023/VSG ha disposto che la Regione, le Province e i Comuni ricompresi nel territorio di competenza trasmettessero *“i dati relativi alla attuazione del PNRR alla data del 31 dicembre 2022, comunicando l'eventuale partecipazione a interventi previsti dal Piano, la qualità in relazione alla quale avviene la partecipazione (se come attuatore o realizzatore), ogni elemento relativo al Codice unico progetto (Cup), alla missione, alle componenti, agli importi relativi agli investimenti, al rispetto delle tempistiche previste nei cronoprogrammi, agli altri soggetti coinvolti nell'esecuzione del Piano”* a tal fine compilando un modello elaborabile allegato a detta deliberazione.

La richiesta ha trovato positivo riscontro da parte della Regione, delle Province di L'Aquila, Pescara e Chieti, e di 217 dei 305 Comuni presenti sul territorio regionale.

Le informazioni di seguito esposte, riferite al 31 dicembre 2022, sono frutto dell'elaborazione dei dati così raccolti; eventuali disallineamenti rispetto ad altre banche dati o *report* possono trovare la propria ragione in un possibile diverso momento di acquisizione dei dati, nella circostanza che i diversi monitoraggi siano stati presi in considerazione un numero diverso numero di soggetti e che determinati enti possono aver erroneamente escluso la propria qualità di soggetti attuatori, in questo modo fornendo risposte negative o comunque erronee; si segnala, in diversi casi, la errata indicazione, da parte degli Enti interpellati, della stessa Autorità centrale titolare dell'intervento.

La raccolta delle informazioni ricevute ha permesso le elaborazioni e le considerazioni che seguono, concernenti l'aggregazione complessiva dei dati circa l'attuazione del Piano per la Regione, per le Province e per l'insieme dei Comuni che hanno dato positivo riscontro alla richiesta, e, quindi, un *focus* sulle Province, sui Comuni capoluogo di provincia, e su ulteriori Comuni estratti nell'ambito di tre fasce numeriche di popolazione, considerato che, secondo i dati Istat rilevati alla data del 1° gennaio 2023, la popolazione media residente nei Comuni abruzzesi è di 12.347,90 unità.

Complessivamente, in riferimento a tutti gli Enti che hanno dato riscontro al monitoraggio (la Regione, 3 Province e 217 Comuni) la somma complessivamente finanziata dal PNRR è risultata pari a euro 1.180.791.559, dei quali euro 85.624.199 relativi alla Missione 1 (*Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo*), euro 357.919.697 alla Missione 2 (*Rivoluzione verde e transizione ecologica*), euro 550.000 alla Missione 3 (*Infrastrutture per una mobilità sostenibile*), euro 290.479.534 alla Missione 4 (*Istruzione e ricerca*), euro 269.078.156 alla Missione 5 (*Inclusione e coesione*) ed euro 177.139.971 alla Missione 6 (*Salute*).

Fra le Amministrazioni centrali il Ministero dell'interno risulta titolare di interventi per euro 316.789.819.

La Regione Abruzzo ha comunicato di essere destinataria di finanziamenti PNRR per complessivi euro 404.052.552. Euro 20.019.258 interessano la Missione 1, euro 94.400.218 la Missione 2, euro 46.565.880 la Missione 4 (i relativi progetti sono tutti relativi alla messa in sicurezza e alla riqualificazione del patrimonio edilizio scolastico), euro 65.927.225 alla Missione 5, ed euro 177.139.971 alla Missione 6.

La Regione è il solo fra gli Enti monitorati ad essere titolare di progetti relativi alla Missione 6, nell'ambito della quale sono previsti progetti per le dotazioni *software* e *hardware* per le singole centrali operative territoriali (COT), per la centrale operativa 116117 (dedicata alle cure mediche senza carattere di urgenza), per l'ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero, per l'acquisto di strumentazione ad alta tecnologia, per la realizzazione di nuovi ospedali e per la manutenzione straordinaria degli immobili.

Le Province di L'Aquila, Pescara e Chieti sono destinatarie di fondi PNRR per complessivi euro 51.939.438, dei quali euro 14.000 sono destinati alla Missione 1, euro 2.859.186 alla Missione 2 ed euro 49.066.252 alla Missione 4.

Il progetto relativo alla Missione 1 attiene all'estensione dell'utilizzo delle piattaforme di identità digitale (Spid e Cie) e dell'anagrafe nazionale digitale (Anpr); i progetti rientranti nella Missione 2 riguardano la sistemazione della viabilità e la regimazione delle acque superficiali e profonde, e quelli relativi alla Missione 4 a lavori di adeguamento antisismico, antincendio, di efficientamento energetico, di manutenzione di edifici e di realizzazione di poli didattici.

La Provincia di L'Aquila è destinataria di finanziamenti PNRR per complessivi euro 9.384.428, di cui euro 14.000 relativi alla Missione 1 ed euro 9.370.428 alla Missione 4. I progetti relativi alla Missione 5 sono interamente finanziati da PNC, per euro 6.877.350.

Per la Provincia di Pescara sono previsti finanziamenti pari a euro 17.458.918, di cui euro 2.859.186 relativi alla Missione 2 ed euro 14.599.732 alla Missione 4.

La Provincia di Chieti è titolare di progetti relativi alla Missione 4, con un finanziamento complessivo previsto di euro 25.096.092.

Le Sezioni riunite in occasione della *Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza* relativo al secondo semestre 2022, redatta ai sensi dell'art. 7, comma 7, del d.l. n. 77 del 2021, hanno affermato che: *"più del 53 per cento dei progetti e il 42 per cento del finanziamento delle misure ripartite vede come soggetto attuatore i Comuni (...). La quasi totalità degli Enti comunali risulta coinvolta nelle iniziative del Piano. (...) Tra le sfide trasversali poste dal Piano, il riequilibrio territoriale è quella che in misura più evidente intercetta i progetti dei Comuni. Se la lettura dei dati per area territoriale e regione dà evidenza dello sforzo attivato in risposta all'obiettivo di riduzione del gap di sviluppo tra Nord e Sud del Paese, le classificazioni in base al grado di urbanizzazione e alla Strategia nazionale delle aree interne consentono di rilevarne altresì la reattività rispetto agli obiettivi di coesione tra aree interne e zone più avvantaggiate sotto il profilo dei servizi, della mobilità e del sistema produttivo. Circa il 47 per cento del totale dei progetti si riferisce a Comuni delle aree interne, cui corrisponde la quota del 26 per cento in termini di dimensione finanziaria delle iniziative. Considerando il profilo dell'urbanizzazione, gli Enti comunali più svantaggiati risultano affidatari di oltre il 55 per cento dei progetti, assorbendo circa il 22 per cento delle relative risorse finanziarie. Ne emerge un'articolazione degli investimenti coerente con l'obiettivo strategico di favorire gli Enti caratterizzati da condizioni territoriali di marginalità, i quali, essendo prevalentemente di piccole dimensioni, sono impegnati nella realizzazione di iniziative di taglio più contenuto."*

I Comuni che hanno dato positivo riscontro al monitoraggio hanno dichiarato, complessivamente, di essere destinatari di finanziamenti PNRR per euro 783.085.694, di cui euro 66.578.943 sono relativi alla Missione 1, euro 292.860.292 alla Missione 2, euro 550.000 alla Missione 3, euro 199.358.321 alla

Missione 4, ed euro 223.738.138 alla Missione 5 (i finanziamenti destinati alla Missione 6 - Salute riguardano progetti dei quali è titolare la sola Regione).

Il Comune di L'Aquila è destinatario di finanziamenti per euro 62.818.661, di cui euro 1.095.251 per la Missione 1, euro 24.440.556 per la Missione 2, euro 5.962.845 per la Missione 4 ed euro 31.320.008 per la Missione 5.

Il Comune di Pescara è invece destinatario di finanziamenti pari a euro 57.234.750, di cui euro 2.620.897 per la Missione 1, euro 9.228.364 per la Missione 2, euro 11.533.844 per la Missione 4 ed euro 33.851.644 per la Missione 5.

Il Comune di Teramo è destinatario di finanziamenti per euro 33.797.366; euro 1.462.254 sono destinati alla Missione 1, euro 6.855.154 alla Missione 2, euro 2.086.382 alla Missione 4, ed euro 23.393.576 alla Missione 5.

Infine, il Comune di Chieti è destinatario di finanziamenti per euro 41.826.103, di cui euro 3.332.668 per la Missione 2, euro 2.000.000 per la Missione 4, ed euro 36.493.435 per la Missione 5.

Nell'ambito dei Comuni individuati per fasce numeriche di popolazione, Montesilvano (PE), di 53.402 abitanti, è destinatario di finanziamenti pari a euro 45.170.148, di cui euro 1.039.480 per la Missione 1, euro 18.335.920 per la Missione 2, euro 13.076.748 per la Missione 4 ed euro 12.718.000 per la Missione 5.

Il Comune di Sulmona (AQ), di 22.438 abitanti, è destinatario di fondi PNRR per euro 11.995.785, di cui euro 1.185.535 relativi alla Missione 1, euro 3.409.934 alla Missione 2, euro 1.847.877 alla Missione 4 ed euro 5.552.438 alla Missione 5.

Nell'ambito della fascia numerica di popolazione intermedia, il Comune di Tortoreto (TE), di 11.846 abitanti, è destinatario di euro 5.130.676, di cui euro 4.855.600 relativi alla Missione 2 ed euro 275.076 alla Missione 4.

Il Comune di Penne (PE), di 11.368 abitanti, è destinatario di euro 12.829.071, dei quali euro 417.871 relativi alla Missione 1, euro 2.620.000 alla Missione 2, euro 7.791.200 alla Missione 4 ed euro 2.000.000 alla Missione 5.

Infine, sono soggetti attuatori anche numerosi Comuni rientranti nella fascia di popolazione numericamente più bassa di popolazione.

Tra questi, il Comune di Castel Castagna (TE), di 451 abitanti, è destinatario di euro 1.488.467, di cui euro 198.467 relativi alla Missione 1 ed euro 1.290.000 alla Missione 2.

Il Comune di Montelapiano (CH), di 77 abitanti è destinatario di euro 2.821.299, di cui euro 244.483 relativi alla Missione 1, euro 1.049.950 alla Missione 2, euro 1.196.866,46 alla Missione 4 ed euro 330.000 alla Missione 5.

Conclusioni

L'elaborazione dei dati istruttori ha consentito di rilevare che l'esecuzione del Piano coinvolge nel territorio abruzzese anche gli Enti di dimensioni più ridotte, per la possibilità epocale di attingere a risorse importanti sui sei "pilastri" individuati dalla normativa europea: transizione verde; trasformazione digitale; crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e un mercato interno ben funzionante con PMI forti; coesione sociale e territoriale; salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, al fine, fra l'altro, di rafforzare la capacità di risposta alle crisi e la preparazione alle crisi; politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze (cfr. art. 3 reg. n. 2021/241/UE).

Al riguardo, giova rammentare come questa Corte, attraverso la Sezione autonomie, abbia affermato che: *"L'entità delle risorse messe a disposizione amplia la capacità di spesa imponendo elevati livelli di efficienza, che non possono prescindere da un'adeguata risposta sul piano organizzativo. L'opportunità di amministrare tali ingenti risorse per investimenti rappresenta una sfida inedita per i territori e le loro amministrazioni, per le quali risulta prioritario il tema della capacità di spendere le risorse aggiuntive, senza sacrificare le attività ordinarie, per dare corso in modo efficace agli interventi del PNRR nell'ambito dell'Iniziativa Next Generation EU (NGEU). In sede progettuale è necessario prevedere adeguate fonti di copertura correnti per le spese di funzionamento e manutenzione ordinaria che verranno indotte dalla realizzazione delle opere, al fine di scongiurare il rischio che si determinino criticità in termini di sostenibilità di medio e lungo periodo. L'esigenza di una oculata programmazione della spesa è fondamentale, nell'ottica di preservare la sana gestione finanziaria. Ciò trova conferma nella legislazione dedicata al PNRR che, in particolare, all'art 1, comma 1043, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, fa esplicitamente riferimento alla responsabilità «della relativa attuazione conformemente al principio della sana gestione finanziaria e alla normativa nazionale ed europea (...), nel rispetto dei cronoprogrammi per il conseguimento dei relativi target intermedi e finali» (...) le risorse finanziarie europee sono vincolate al conseguimento dei cd. milestone e target, il cui mancato raggiungimento determina la perdita del finanziamento, ma, soprattutto, l'evanescenza di un'opportunità/occasione di rilancio del sistema economico nazionale con possibili impatti di sistema nel medio lungo periodo, allo stato attuale difficili da stimare" (...)* La capacità economico-finanziaria degli enti in relazione alla qualità della spesa degli investimenti stimolati dal PNRR può essere analizzata secondo diverse prospettive partendo dalla capacità di adeguare il proprio equilibrio di bilancio complessivo al modificato contesto ambientale. La presenza di un margine di manovra corrente può agevolare la capacità di far fronte ad aumenti di spesa per effetto dei costi relativi alla gestione delle nuove infrastrutture realizzabili attraverso i fondi del PNRR, senza mettere a repentaglio l'equilibrio strutturale di bilancio. Inoltre, può essere utile misurare la performance dell'ente, come capacità di operare in modo tale da utilizzare al meglio risorse e dunque garantire un buon livello di <qualità della spesa> (...) L'ente locale che non dispone di un margine di manovra

corrente e, al contempo, mostra un basso livello di qualità della spesa, indipendentemente dalla tipologia del progetto d'investimento finanziato attraverso il PNRR (che generi o meno spesa corrente), dovrebbe effettuare un recupero di efficienza sulle spese per consumi intermedi (e in questo ambito di quelle per servizi amministrativi) per migliorare la sostenibilità finanziaria. (cfr. delib. n. 18/SEZAUT/2022/INPR).

L'art. 8, comma 5, del d.l. n. 77 del 2021 dispone, inoltre, che: "Al fine di salvaguardare il raggiungimento, anche in sede prospettica, degli obiettivi e dei traguardi, intermedi e finali del PNRR, i bandi, gli avvisi e gli altri strumenti previsti per la selezione dei singoli progetti e l'assegnazione delle risorse prevedono clausole di riduzione o revoca dei contributi, in caso di mancato raggiungimento, nei tempi assegnati, degli obiettivi previsti, e di riassegnazione delle somme, fino alla concorrenza delle risorse economiche previste per i singoli bandi, per lo scorrimento della graduatorie formatesi in seguito alla presentazione delle relative domande ammesse al contributo, compatibilmente con i vincoli assunti con l'Unione europea."

Nell'esecuzione del Piano, gli Enti coinvolti devono, quindi, modulare la partecipazione valutando la propria situazione economica-finanziaria in modo da contribuire efficacemente alla realizzazione delle *milestone* e dei *target*, incrementando la qualità di spesa e tutelando, nel contempo, il rispetto degli equilibri di bilancio anche in chiave prospettica, "secondo una giurisprudenza costituzionale consolidata, di natura dinamica, non rilevando solo gli esercizi finanziari interessati dalla erogazione delle risorse, ma anche quelli successivi nel rispetto del principio di equità *infra* e *intragenerazionale*", cfr. delib. n. 18/SEZAUT/2022/INPR), in considerazione della circostanza che "la realizzazione di nuove infrastrutture può generare un incremento della spesa corrente per le spese di funzionamento e manutenzione, con conseguente impatto negativo sugli equilibri finanziari, in particolare quello di parte corrente" (ibidem) e garantendo la migliore efficienza, efficacia ed economicità della propria capacità di spesa.

Il monitoraggio ha poi permesso di individuare le criticità di seguito sinteticamente richiamate.

Nelle risposte sono stati talvolta riscontrati dubbi, da parte degli Enti interpellati, in ordine alla loro stessa qualità di soggetti attuatori (alcuni Enti responsabili dell'attuazione del progetto hanno ritenuto di non doversi qualificare come tali, utilizzando invece termini nemmeno previsti dalla normativa), ovvero in ordine alla individuazione della Amministrazione centrale titolare dell'intervento.

In particolare, i Comuni di: Elice, Cortino, Farindola, Gagliano Aterno, Pietracamela, Popoli, Pratola Peligna, Raiano, San Giovanni Lipioni, San Valentino in Abruzzo Citeriore, Villa Santa Lucia degli Abruzzi e Vittorito, pur definendosi "soggetti attuatori", si sono qualificati come "Autorità centrali titolari dell'intervento".

La riscontrata confusione terminologica, pur in parte favorita dalla previsione delle definizioni concernenti le categorie dei soggetti coinvolti nell'attuazione del Piano sia negli atti normativi di livello primario (artt. 1 e 9 d.l. n. 77 del 2021) che secondario (d.p.c.m. 15 settembre 2021), è senz'altro

anche dovuta alla elevata complessità delle fattispecie da regolamentare e degli istituti amministrativo-contabili da utilizzare nell'attuazione del Piano. In alcuni altri casi, laddove riscontrabile, può essere anche indizio di un approccio operativo al Piano non adeguatamente meditato, soprattutto da parte di alcuni degli Enti di minore dimensione non dotati di una articolata struttura amministrativa.

Al riguardo si segnala che il Mef ha redatto un *glossario*, contenente “a titolo esemplificativo e non esaustivo, un elenco dei termini ricorrenti nell'ambito del PNRR al fine di agevolarne l'individuazione” (cfr. il *Manuale delle procedure finanziarie degli interventi PNRR allegato alla circolare Mef n. 29 del 26 luglio 2022*).

L'aspetto definitorio, lungi dal rivestire una importanza meramente terminologica, rileva in ragione della necessità di valutare lo stato di attuazione del Piano, anche al fine di rendere possibili gli interventi finalizzati alla risoluzione in tempo utile di eventuali difficoltà riscontrate (cfr. artt. 5 segg. d.l. n. 77 del 2021).

Ulteriore criticità riferita è risultata quella attinente all'utilizzo del sistema ReGiS, previsto e implementato non solo al fine della rilevazione dei dati (“il sistema informatico ReGiS specificamente rivolto alla rilevazione e diffusione dei dati di monitoraggio del PNRR”), ma anche della rendicontazione e del controllo (“nonché a supportare gli adempimenti di rendicontazione e controllo previsti dalla normativa vigente”), come può agevolmente evincersi dalla circolare Mef n. 27 del 21 giugno 2022 . Alcuni Comuni hanno infatti segnalato la difficoltà nella rendicontazione attraverso la piattaforma.

Tutto ciò considerato e valutato, all'esito delle rilevazioni e delle indicazioni che questo Collegio ha ritenuto di formulare come conseguenti al monitoraggio avviato, anche al fine della prosecuzione dell'attività di controllo, di cui da ultimo alla citata deliberazione n. 13/2023/INPR.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

DISPONE

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Presidente della Giunta della Regione Abruzzo, ai Presidenti di provincia e ai Sindaci rientranti nella circoscrizione territoriale della Regione.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 5 aprile 2023.

Il Magistrato relatore

Andrea DI RENZO

f.to digitalmente

Il Presidente

Stefano SIRAGUSA

f.to digitalmente

Depositata in segreteria
Il Funzionario preposto al Servizio di supporto
Lorella GIAMMARIA