



CORTE DEI CONTI

COLLEGIO DEL CONTROLLO CONCOMITANTE
PRESSO LA SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE
composto dai magistrati

Massimiliano Minerva	Presidente, relatore
Alessandro Forlani	Consigliere
Giuseppina Veccia	Consigliere
Stefania Anna Dorigo	Primo Referendario, relatore
Raimondo Nocerino	Referendario, relatore

nella camera di consiglio del 13 aprile 2023

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, altresì, la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 43/SSRRCO/INPR/2022, con la quale è stato approvato il documento concernente la “Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2023”, 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 e s.m.i;

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); nonché, in particolare, la deliberazione del Collegio del controllo concomitante n. 12 del 26 settembre 2022, con la quale è stato integrato il predetto quadro programmatico prevedendo, tra l’altro, l’intervento oggetto della presente deliberazione;

VISTI i decreti n. 21/2022 e n. 5/2023, con i quali il Presidente del Collegio ha assegnato al Primo Ref. Stefania Anna Dorigo e al Ref. Raimondo Nocerino l’esame, ex art. 11 della L. 15/2009 e art. 22 del D.L. 76/2020, della misura del PNRR M2C4 I4.1, con particolare riguardo agli investimenti finanziati con i fondi di cui allegato n. 1 del D.M. 517/2021;

VISTI i decreti n. 24/2022 e n. 5/2023, con i quali il Presidente del Collegio ha assegnato a sé stesso l’esame, ex art. 11 della L. 15/2009 e art. 22 del D.L. 76/2020, della misura del PNRR M2C4 I4.1, con particolare riguardo agli investimenti finanziati con i fondi di cui agli allegati n. 2 e 3 del D.M. 517/2021;

VISTE le note istruttorie n. 761 dell'11.10.2022, n. 205 del 23.2.2023 e n. 190 del 20.2.2023 nonché le note di riscontro del MIT n. 2343 del 26.10.2022, n. 2633 del 22.11.2022, n. 5297 del 6.3.2023, n. 5093 del 2 marzo 2023 e n. 6471 del 21.3.2023;

VISTA la relazione istruttoria del 14 marzo 2023, trasmessa in pari data all'Amministrazione ai fini delle relative controdeduzioni;

VISTA la relazione conclusiva del 6 aprile 2023 con cui è stato richiesto il deferimento al Collegio delle criticità ivi rilevate in funzione dell'adozione delle raccomandazioni proposte nella medesima;

VISTO il decreto presidenziale n. 9/2023 di determinazione della composizione dei Collegi per il secondo trimestre 2023 e l'ordinanza presidenziale n. 7/2023 con cui il Presidente, altresì parzialmente rettificando il citato decreto n. 9/2023, ha convocato l'odierna camera di consiglio;

UDITI i relatori, Pres. Massimiliano Minerva, Primo Ref. Stefania Anna Dorigo e Ref. Raimondo Nocerino

PREMESSO IN FATTO

Con deliberazione n. 12/2022, questo Collegio ha integrato il "*quadro programmatico del controllo concomitante*" relativo all'anno 2022, assoggettando al proprio esame, fra gli altri, l'investimento del PNRR M2C4 I4.1. L'investimento in questione è teso a finanziare - con uno stanziamento pari a 2 mld di euro - progetti per il potenziamento, il completamento e la manutenzione straordinaria delle infrastrutture di derivazione, stoccaggio e fornitura idrica primaria in tutto il Paese, così da migliorare la qualità dell'acqua e garantire la continuità dell'approvvigionamento nelle importanti aree urbane e nelle grandi aree irrigue.

Le opere da finanziare sono state individuate attraverso il D.M. 517/2021; tali opere sono state distinte in tre allegati (il n. 1, denominato "Risorse aggiuntive PNRR" e costituito da n. 39 interventi per un importo complessivo pari a 899.940.224,72 di euro; il n. 2, denominato "Risorse fino al 2026 su legislazione vigente da programmare - Piano Nazionale settore idrico - sezione "Invasi" e sezione "Acquedotti" e costituito da n. 53 interventi per un importo complessivo pari a

708.503.476,30 di euro; il n. 3, denominato “Risorse già programmate su legislazione vigente (interventi coerenti ed imputabili sul PNRR)” e costituito da n. 32 interventi per un importo complessivo pari a 390.574.167,20 euro).

In relazione all’investimento in questione, l’istruttoria si è svolta attraverso un articolato carteggio intervenuto con il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile (MIMS) - denominato, a far data dal 4.11.2022, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) - quale Amministrazione centrale titolare dell’intervento. Segnatamente:

a) quanto alle opere finanziate con i fondi di cui all’allegato n. 1 del D.M. 517/2021, i Magistrati istruttori, con nota prot. CACC n. 761 dell’11.10.2022, hanno richiesto chiarimenti relativi ai criteri utilizzati per la selezione delle opere e dei soggetti attuatori. Con nota n. 23433 del 26.10.2022 il MIT ha fornito riscontro. Con successiva nota n. 1148 del 14.12.2022 - *in parte qua* la stessa si riferisce alle opere del medesimo all. 1 - il MIT è stato altresì chiamato a fornire precisazioni in ordine allo sviluppo attuativo dell’investimento e, in particolare, al rispetto della milestone (“italiana”) con scadenza 31.12.2022 (Q4/2022). Il MIT ha dato riscontro con lettera prot. n. 2633 del 22.11.2022, ma, non aparendo del tutto perspicui alcuni profili del riscontro rassegnato, l’Amministrazione è stata inviata a fornire ulteriori chiarimenti, giusta nota n. 205 del 23.2.2023. Anche a tale richiesta MIT ha dato riscontro in forza di propria comunicazione prot. n. 5297 del 6.3.2023 (acquisita al prot. Corte dei conti CCC n. 258 del 6.3.2023);

b) quanto alle opere finanziate con i fondi di cui agli allegati nn. 2 e 3 del D.M. 517/2021, il percorso istruttorio - diacronicamente sviluppatosi in termini omologhi, e talora comuni, a quello descritto sub a) - si è connotato, per quanto qui di immediato interesse, in particolare con una richiesta istruttoria n. 190 del 20.2.2023 rivolta al MIT: richiesta da quest’ultimo riscontrata per effetto di propria nota n. 5093 del 2 marzo 2023.

Poiché dalla citata corrispondenza istruttoria sono emerse alcune criticità di carattere generale e trasversale, con relazione trasmessa al MIT con nota n. 283 del

14 marzo 2023 i Magistrati istruttori hanno invitato l'Amministrazione a chiarire i profili di irregolarità emersi. Il MIT ha dato riscontro con nota n. 6471 del 21.3.2023 (acquisita al prot. Corte dei conti CCC n. 332 del 22.3.2023).

CONSIDERATO IN DIRITTO

I. La sicurezza dell'approvvigionamento idrico. Inquadramento del progetto e suo sviluppo crono-attuativo.

1. Come è noto, il controllo concomitante della Corte dei conti è teso a stimolare la corretta azione amministrativa, onde evitare gravi carenze gestionali e ritardi che possano pregiudicare gli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale. La funzione di controllo concomitante intende quindi assicurare la "buona spesa" delle risorse finanziarie laddove da questa spesa dipenda la riuscita di interventi finalizzati alla crescita del Paese e alla produzione di una ricchezza futura; ciò garantisce infatti quella "equità intergenerazionale" più volte invocata dal Giudice delle Leggi (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 88 del 2014 a cui sono seguite le sentenze n. 107 del 2016, n. 6 del 2017, n. 49 del 2018, n. 18 del 2019 e n. 115 del 2020) quale espressione suprema del principio di solidarietà (art. 2 Cost.) nella sua proiezione inter-temporale.

2. In tale ambito, anche alla luce della crisi idrica che sta colpendo il Paese da alcuni anni e che si è acuita soprattutto a partire dal 2022, è essenziale aumentare la sicurezza dell'approvvigionamento idrico, così da migliorare la qualità dell'acqua e garantire la continuità del rifornimento nelle importanti aree urbane e nelle grandi aree irrigue. A tale scopo, fra quelli previsti dalla M2C4 del PNRR si inserisce l'investimento n. 4.1, finalizzato a potenziare, completare e mantenere le infrastrutture di derivazione, stoccaggio e fornitura idrica primaria in tutto il Paese.

L'investimento in parola prevede 2 miliardi di euro di finanziamenti. Con D.M. 517/2021 sono state individuate le opere - come accennato nelle premesse in fatto, n. 124 dettagliate negli allegati n. 1, 2 e 3 - di cui deve essere aumentata la sicurezza.

3. Dal punto di vista del cronoprogramma attuativo, sono previste le seguenti tappe:

- al 30.9.2023 deve essere conseguita la *milestone* (M2C4-28) della aggiudicazione di tutti gli appalti pubblici (*"Completion of the procurement procedure of the selected projects for the security of water supply. 100% of financed project with official award of the tender by Q3 2023"*);

- al 31.3.2026 il *target* (M2C4-29) è rappresentato dalla "Realizzazione degli interventi per 25 sistemi idrici complessi" (*"Number of complex water systems (at regional, sub-regional or at irrigation district level) for which security of supply has been increased"*).

3.1. Come risulta attualmente dal sistema ReGis, sono poi previste alcune tappe attuative fissate a livello nazionale (*milestone* e *target* "italiani"). In particolare:

- al 31.12.2022 è prevista la *milestone* M2C4-00-ITA-29, "Conclusione delle attività di progettazione di fattibilità per gli interventi selezionati per la sicurezza dell'approvvigionamento idrico";

- al 30.6.2025 il *target* M2C4-00-ITA-30 è rappresentato della "Realizzazione di 18 dei 75 interventi singoli (con codice CUP unico) completati, come indicato nei relativi certificati di completamento dei lavori";

- al 30.6.2026, inoltre, deve essere conseguito il *target* M2C4-00-ITA-31 della realizzazione di n. 75 interventi (con singolo codice CUP) completati, come indicato nei relativi certificati di completamento dei lavori.

II. Il percorso attuativo dell'investimento. Profili generali.

1. L'attività istruttoria svolta si è concentrata su richieste di chiarimenti circa la *milestone* "italiana" prevista per il 31.12.2022 (M2C4-00-ITA-29, "Conclusione delle attività di progettazione di fattibilità per gli interventi selezionati per la sicurezza dell'approvvigionamento idrico"). Infatti, la previsione di tale *milestone* - per quanto non dirimente agli effetti del rispetto o meno degli impegni assunti in sede euro-unitaria e, quindi, dell'adozione di eventuali misure atte ad incidere negativamente sulla concreta realizzazione degli interventi (es. revoca dei finanziamenti) - non di

meno si rivela strategica, nello spettro di una programmazione effettivamente coerente, in funzione dell'osservanza della - essa sì rilevante ai fini descritti - scadenza europea.

2. Con propria nota 2633 del 22.11.2022, il MIT, dopo aver evidenziato, *in limine*, che le *milestone* italiane sono definite a livello nazionale "al fine di assicurare un maggiore presidio di monitoraggio sull'avanzamento attuativo delle Misure, in modo da favorire l'individuazione in tempo utile di criticità e ritardi che potrebbero compromettere il raggiungimento dei traguardi di livello europeo" e che il Target europeo M2C4-29 prevede "l'aumento della sicurezza dell'approvvigionamento idrico e della resilienza dell'infrastruttura idrica "in almeno 25 sistemi idrici complessi" entro il primo trimestre del 2026" ha osservato che "l'interpretazione delle Milestone, italiane ed europee, è strettamente legata alle azioni necessarie per il soddisfacente raggiungimento del Target europeo".

La ricaduta pratica di tale impostazione di principio, secondo il MIT, si traduce nel ritenere che la "Milestone M2C4-00-ITA-29 dovrebbe riferirsi ai progetti che contribuiscono al raggiungimento del Target europeo menzionato e, di conseguenza, non necessariamente a tutti i progetti selezionati per la sicurezza dell'approvvigionamento idrico facenti parte della Misura che, nel complesso, rappresentano un insieme sovra-capiente in termini di obiettivi fisici potenzialmente realizzabili". Veniva altresì specificato che "la Milestone italiana M2C4-00-ITA-29, in scadenza al 31.12.2022, sarà rispettata in concreto laddove ci sia un livello di progettazione (almeno) pari al Progetto di Fattibilità Tecnico-Economica "rafforzato" e per (almeno) 25 sistemi idrici complessi, in funzione del loro completamento entro il 31 marzo 2026".

3. Secondo la documentazione inviata alla Commissione Europea in sede di stesura del PNRR, il sistema idrico complesso è un apparato destinato a servire una area vasta ("*Complex water systems are water systems supplying large areas/districts, that could need several interventions/works (maintenance or new infrastructures) for increasing the security of primary water supply (e.g. big cities or residential areas, large irrigation districts)*") e non una semplice "opera". Con nota n. 205 del 23.2.2023, pertanto, veniva

chiesto al MIT di riferire circa il raggiungimento della citata tappa, nonché di chiarire:

- quali fossero i livelli progettuali che in concreto abbiano permesso il rispetto della milestone, e che presuppongono l'individuazione dei venticinque "sistemi idrici complessi";

- se, ai fini del conseguimento di *milestone* e *target*, i venticinque sistemi idrici complessi siano nozione fissa oppure mobile, nel senso cioè che quelli che hanno concorso al raggiungimento della *milestone* del 31.12.2022 coincideranno con quelli per i quali si è programmato il conseguimento del *target* al 30.06.2026.

4. Il MIT, con nota n. 5297/2023, ammetteva la presenza di ritardi e difficoltà della fase attuativa.

L'Amministrazione riferiva infatti che: *"Per quanto concerne le milestone e i target di rilevanza nazionale si rappresenta che sono in corso delle interlocuzioni con le strutture competenti del Ministero dell'economia e delle finanze al fine di meglio specificare definitivamente il contorno delle stesse.*

In tale sede sono stati approfonditi gli elementi tecnici e procedurali ad esse correlati e, in particolare, per la milestone M2C4-00-ITA-29 è stato richiesto il differimento della scadenza al 30 giugno 2023. Difatti tale richiesta si è resa necessaria in considerazione della complessità degli interventi, legata sia alle stringenti tempistiche imposte dal Piano per la loro realizzazione, sia alle varie procedure autorizzative che non sempre hanno recepito le misure acceleratorie previste per gli interventi PNRR.... Con l'occasione, si informa che l'interlocuzione avviata annovera anche la riformulazione delle milestone italiane M2C4-00-ITA-30 e M2C4-00-ITA-31. Al riguardo, si è ritenuto opportuno armonizzare le previsioni di tali milestone di rilevanza nazionale con il target finale europeo M2C4-29 ("Aumentare la sicurezza dell'approvvigionamento idrico e la resilienza dell'infrastruttura idrica in almeno 25 sistemi idrici complessi") con scadenza T1-2026. In tal senso, si intende prevedere la realizzazione di un numero di progetti proporzionato al totale dei progetti relativi ai 25 sistemi idrici complessi individuati.

Si è proposta, pertanto, una coerente riformulazione della milestone M2C4-00-ITA-30 prevedendo la realizzazione di 6 sistemi complessi su 25, entro il 30 giugno 2025, nonché della milestone M2C4-00-ITA-31, prevedendo la realizzazione di 25 sistemi complessi su 25, entro il 30 giugno 2026.

Dal momento che un sistema idrico complesso può essere rappresentato da più interventi e che, quindi, il rapporto tra "sistema" e "intervento" non è 1:1, ed esaminando gli interventi individuati con il DM n. 517 del 16 dicembre 2021 (M2C4-00-ITA-28), si può dire che tra questi l'individuazione di 25 sistemi idrici corrisponde a 33 interventi. Pertanto, è stata proposta la riformulazione per M2C4-00-ITA-30 (8 interventi individuali (con codice CUP unico) completati entro T2-2025 e per M2C4-00-ITA-31 (33 interventi individuali (con codice CUP unico) completati entro T2-2026".

5. Alla luce di tale risposta, con relazione inviata al MIT con nota n. 283 del 14.3.2023 venivano rilevate e contestate le seguenti criticità.

A. Carenze nella fase pianificatoria.

1. In primo luogo, l'interlocuzione istruttoria ha messo in luce una evidente difficoltà pianificatoria, come comprovano i dubbi emersi sulle concrete modalità di raggiungimento delle tappe del cronoprogramma.

I documenti trasmessi evidenziano infatti che, specie a seguito della attività condotta dalla Corte dei conti, si è aperta una interlocuzione fra l'Unità di missione del PNRR, il MIT e il MEF (cfr., in particolare, nota MIT prot. n. 3392 del 15.2.2023) tesa a giungere ad una "soluzione condivisa" circa la "interpretazione" più corretta del percorso attuativo, essendo emersa "la necessità di ricondurre ogni altra milestone ai 25 sistemi idrici complessi affinché il raggiungimento di tutti i traguardi sia chiaramente misurabile in rapporto alla milestone europea in scadenza al 2026", con conseguente esigenza di "riformulare sia la milestone M2C4-00-ITA-30 prevedendo entro il 30 giugno 2025 la realizzazione di 6 sistemi idrici complessi su 25, sia la milestone M2C4-00-ITA-31 prevedendo entro il 30 giugno 2026 la realizzazione di 25 sistemi idrici complessi su 25" nonché di chiarire come il "sistema idrico integrato" non coincide con un singolo "intervento".

Appare chiaro che l'Amministrazione attuatrice non ha scandagliato tempestivamente tutti i complessi profili operativi collegati all'investimento in parola, con conseguente "confusione" degli aspetti attuativi nonché inevitabili ritardi sul cronoprogramma, peraltro "tarato" su previsioni realizzative non correttamente individuate. Nel definire la fase attuativa dell'investimento, infatti, andava immediatamente affrontato il profilo dell'individuazione effettiva dei "sistemi idrici integrati" e il loro rapporto con le singole opere idriche.

Nel cronoprogramma interno che il Ministero è attualmente tenuto a seguire - la fissazione di *milestone* e target "italiani" altro non rappresentano infatti che un auto-vincolo che l'Amministrazione si impone onde poter efficacemente conseguire le tappe individuate in sede Europea (cfr., in merito, circolare MEF n. 27/2022 ed allegate "Linee Guida", adottate ai sensi del combinato disposto degli artt. 1 co. 1044 L. 178/2020 e art. 8 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 letti in relazione al DPCM 15 settembre 2021) - il conseguimento del *target* finale (costruzione di venticinque sistemi idrici complessi) appare continuamente sovrapporsi al perfezionamento di "singole opere" (es. realizzazione di n. 75 interventi con singolo CUP) che poco hanno a che fare con l'obiettivo finale Europeo. Tale obiettivo è del resto incentrato sull'incremento della sicurezza ed efficienza di sistema complessi probabilmente proprio tenuto conto che tali sistemi idrici, beneficiando aree vaste, possono portare produrre un effettivo efficientamento delle dispersioni idriche a livello nazionale, cosa che non può ad esempio garantire la singola opera che serva una area territorialmente limitata.

2. A fronte di tale contestazione, con nota n. 6471 del 21.3.2023 il MIT ha riferito meramente che, in data 16.3.2023, è stato acquisito il riscontro della Ragioneria Generale dello Stato relativamente sia al differimento della *milestone* M2C4-00-ITA-29, sia alla riformulazione dei *target* di rilevanza nazionale M2C4-00-ITA-30 e M2C4-00-ITA-31.

Per quanto concerne la *milestone* M2C4-00-ITA-29, riguardante la "conclusione delle attività di progettazione di progetti selezionati per la sicurezza dell'approvvigionamento

idrico”, la Ragioneria ha riferito che la stessa registrerà “la data di effettivo completamento nell’apposito campo del cronoprogramma procedurale della misura in ReGiS, anche se in ritardo rispetto alla previsione iniziale”.

Inoltre, al fine di prevedere una maggiore coerenza con il *target* finale europeo M2C4-29, la Ragioneria Generale dello Stato ha approvato la seguente formulazione, riconoscendo che è priva di impatti sul *target* europeo M2C4-29:

- M2C4-00-ITA-30, con scadenza al 30.06.2025, riguardante la realizzazione di 8 interventi individuali (con codice CUP unico), come indicato nei relativi certificati di completamento dei lavori;
- M2C4-00-ITA-31, con scadenza al 30.06.2026, riguardante la realizzazione di tutti i 33 interventi individuali (con codice CUP unico), come indicato nei relativi certificati di completamento dei lavori.

Il MIT ha affermato che: “Tale riscontro conferma, a parere dei sottoscritti, quanto già rappresentato circa la significatività delle milestone di rilevanza nazionale, che svolgono la funzione di favorire il presidio e il monitoraggio sull’avanzamento delle misure, onde permettere l’identificazione di criticità e ritardi tali da compromettere il conseguimento di milestone e target europei. Il soddisfacente raggiungimento di queste ultime rappresenta, invece, l’impegno vincolante assunto dallo Stato italiano in sede europea ai sensi e nei termini del Regolamento (UE) 241/2021, dell’Allegato riveduto della Decisione di esecuzione del Consiglio del 8 luglio 2021 e dei relativi “Operational Arrangements” del 22 dicembre 2021. In tal senso, la strategicità della milestone M2C4-00-ITA-29 appare, altresì, onorata nel momento in cui le attività svolte dallo scrivente Ministero, in relazione alla stessa, hanno permesso l’individuazione di eventuali criticità da attenzionare in vista della piena attuazione della misura”.

3. Il Collegio osserva che la risposta fatta pervenire dall’Amministrazione non appare pertinente rispetto alla contestazione effettuata, che rimarca gli errori e le carenze di una pianificazione iniziale non scevra di aspetti di confusione e ambiguità quali:

- la mancata definizione dell'individuazione effettiva dei "sistemi idrici complessi" e del loro rapporto con le singole opere idriche, che andava affrontata prioritariamente alla fase attuativa vera e propria. Sotto questo aspetto, occorre altresì evidenziare che non è compatibile con i seri impegni assunti in sede comunitaria una nozione "mobile" - quale viene ipotizzata dal MIT (cfr. la citata nota n. 5297/2023) - di "sistema idrico complesso": solo una tempestiva individuazione *ex ante* delle singole opere che costituiranno i "venticinque sistemi complessi" permette infatti una corretta misurabilità dell'obiettivo e delle sue fasi attuative;

- la sovrapposizione dell'obiettivo finale euro-unitario (realizzazione degli interventi su n. 25 sistemi idrici complessi) con differenti obiettivi fissati a livello nazionale (al 30.6.2025 "*Realizzazione di 18 dei 75 interventi singoli, con codice CUP unico, completati, come indicato nei relativi certificati di completamento dei lavori*"; al 30.6.2026 deve essere conseguito il *target* della realizzazione di n. 75 interventi, con singolo codice CUP, completati, come indicato nei relativi certificati di completamento dei lavori); l'intreccio di questi obiettivi fra loro non appare coerente, tenuto conto che il *target* euro-unitario è incentrato sull'incremento della sicurezza ed efficienza di sistema complessi probabilmente proprio tenuto conto che tali sistemi idrici, beneficiando aree vaste, possono portare produrre un effettivo efficientamento delle dispersioni idriche a livello nazionale, cosa che non può ad esempio garantire la singola opera che serva una area territorialmente limitata.

4. Le contestazioni mosse e le criticità con esse stigmatizzate, in assenza di pertinenti controdeduzioni da parte dell'Amministrazione, devono quindi ritenersi confermate. Anche all'attività di controllo svolta dalla Corte dei conti (arg. ex C. conti, SS.RR. n. 2/2020/EL), infatti, non può dirsi indifferente l'assenza di contestazioni da parte dell'Amministrazione controllata. La peculiarità del giudizio odierno impone peraltro di ricostruire la situazione di fatto dell'investimento PNRR M2C4 I4.1 onde verificare se la stessa presenti una efficiente, efficace ed economica gestione delle risorse finanziarie. Pur nei limiti di tale oggetto del controllo, i fatti

contestati su cui l'Amministrazione resta silente - anche fornendo risposte prive di pertinenza ovvero inidonee ad assorbire sotto il profilo logico i rilievi contestati - non assumono valore "neutro" al fine del convincimento del Collegio. Perché anzi, a diversamente ritenere, si dovrebbe accedere alla insostenibile conclusione per cui, in caso di duraturo silenzio o costante inconferenza delle deduzioni del soggetto controllato, mai si possa pervenire alla "chiusura" della fase istruttoria ed alla conseguente apertura della fase decisoria. Trattasi di conclusione ovvia, se si vuole, ma direttamente implicata dalla finalità che il legislatore ha assegnato al controllo concomitante intestato a questa Corte. Quest'ultimo, infatti, performerà il suo effettivo e tempestivo ruolo propulsivo solo se si ammette che gli esiti dell'istruttoria - ove controdedotti in termini (volontariamente o meno) non pertinenti dall'Ente controllato, al pari della ipotesi di assenza di controdeduzioni - acquistino carattere di fissità in funzione dell'accertamento successivo rimesso al Collegio (che, ovviamente, potrà dividerli o meno).

Ciò spiega anche, in piena coerenza con l'avviso già manifestato da questo Collegio, perché la sede collegiale non possa stigmatizzare criticità diverse/ulteriori da quelle partecipate all'Ente controllato, onde consentirne l'apporto partecipativo, attraverso la comunicazione della relazione istruttoria conclusiva; e, ancora, perché non possano integrare misure auto-correttive sollecitate da una previa deliberazione collegiale di accertamento di criticità con raccomandazioni, assistite o meno da documentazione preesistente alla pronuncia di accertamento, mere giustificazioni postume del proprio operato perché tese a, quel punto, a meramente vanificare l'accertamento magistratuale già compiuto.

B. Coerenza fra obiettivo finale dell'investimento e risorse finanziarie stanziate.

1. Nella relazione notificata con nota n. 283/2023 si metteva in evidenza l'ulteriore criticità rappresentata dalla possibile incoerenza fra l'obiettivo finale dell'investimento e le risorse finanziarie stanziate.

2. Ci si riferisce, in particolare, al fatto che la *milestone* euro-unitaria al 30.9.2023 prevede la aggiudicazione di tutti gli appalti pubblici. Pur tenendo conto, come evidenziato dal MIT, che “*l’interpretazione delle Milestone, italiane ed europee, è strettamente legata alle azioni necessarie per il soddisfacente raggiungimento del Target europeo*” (cfr. nota n. 2633/2022), questo obiettivo non sembra poter essere limitato ai soli venticinque sistemi idrici complessi, ma dovrebbe – tenuto conto del *quantum* dei finanziamenti complessivamente stanziati, pari a € 2 mld – includere tutte le singole opere di cui al D.M. 517/2021.

Da un lato, è evidente che la portata complessiva del finanziamento (ben 2 mld di euro) sarebbe chiaramente sovradimensionata se lo stesso si limitasse a garantire l’efficientamento e la messa in sicurezza di venticinque sistemi idrici complessi, pari a n. 33 opere; d’altro canto, è altrettanto evidente che se la *milestone* al 30.9.2023 si riferisce – come appare congruo finanziariamente – a tutte le opere di cui agli allegati nn. 1, 2 e 3 del D.M. 517/2021, va fissato per tali opere anche un orizzonte di completamento. Infatti, una volta aggiudicate, il destino attuativo di queste opere non può essere lasciato a se stesso semplicemente perché le opere medesime non sono tutte ricomprese nei manufatti destinati a comporre i “sistemi idrici integrati”; una seria revisione delle fase pianificatoria dovrebbe quindi quanto meno indicare un orizzonte temporale di definitivo realizzo di tutte le opere aggiudicate come da *milestone* europea, salvo ammettersi una frustrazione delle esigenze sottese al complessivo significato dell’investimento. L’attenzione verso la totalità delle opere di cui al D.M. 517/2021 risulta pure dalla specificità del monitoring step (“sottoposizione alla Commissione UE del capitolato d’oneri...”) – anch’esso in ritardo stando alla consultazione di ReGis, è bene sottolinearlo – correlato e strumentale, all’evidenza, alla *milestone* M2C4-28 del 30.09.2023. Trattasi di step, d’altronde, tutt’altro che sottovalutabile – e, in tal senso, va viceversa raccomandata al MIT grande attenzione - visto che, per suo tramite, è atteso il rispetto dei cc.dd. obiettivi trasversali e, in particolare, che i capitolati d’oneri, ricorrendone i presupposti, recepiscano le prescrizioni normative volte a rendere

effettivi (cfr. art. 47, co. 6, D.L. n. 77/2021 in tema di penali per l'inadempimento dell'appaltatore) i principi di opportunità generazionale, di genere, di tutela ed integrazione delle persone affette da disabilità (art. 47 co. 3, 3-bis e 4 D.L. cit.; Linee guida di cui al DPCM 7 dicembre 2021).

3. A fronte di queste osservazioni, l'Amministrazione non ha controdedotto alcunché. Da quanto sopra riportato, sembrerebbe che la revisione della fase pianificatoria che è in atto a seguito delle interlocuzioni con la Ragioneria dello Stato sia improntata ad allineare gli obiettivi europei e italiani riducendo questi ultimi: per il 30 giugno 2026 viene così previsto il completamento delle n. 33 opere che costituiranno i n. 25 sistemi idrici complessi.

4. In tal modo, è però evidente che il *target* "italiano" al 30.6.2026 viene svuotato di significato: l'obiettivo in esame, coincidendo con quello euro-unitario, verrà infatti raggiunto già al 30.3.2026.

5. Oltre a ciò:

- Permane la evidente sproporzione fra i mezzi finanziari stanziati (circa 2 mld di euro) e l'obiettivo finale del progetto (messa in sicurezza di n. 33 opere);

- Appare del tutto irrazionale l'impianto di cui al D.M. 517/2021, che si prefigge la messa in sicurezza di n. 124 infrastrutture di cui in definitiva solo n. 33 (ossia il 26% circa delle opere) sottoposto allo stringente orizzonte temporale del 2026;

- Manifesta illogicità anche la tappa euro-unitaria al 30.9.2023 (*"Completion of the procurement procedure of the selected projects for the security of water supply. 100% of financed project with official award of the tender by Q3 2023"*), dal momento che il D.M. 517 ha "selezionato" per l'incremento della sicurezza n. 124 opere e non meramente quelle che comporranno i n. 25 sistemi idrici complessi.

In sintesi va ribadito che, essendo qui in questione la verifica della "buona spesa" delle risorse finanziarie, da cui dipende *"la riuscita di interventi finalizzati alla crescita del Paese e alla produzione di una ricchezza futura"*, tradisce senz'altro questi

obiettivi, ed i principi ad essi sottesi, l'assenza, registrata in fattispecie, di ogni pianificazione in ordine ai termini ed i modi di definitivo realizzo di ogni opera finanziata, parte del complessivo Piano che occupa, pur quando non concorresse ad integrare una milestone o un target europeo.

C. Criticità in ordine alla selezione dei progetti.

1. Nella relazione notificata al MIT, con la citata nota n. 283/2023, si esprimevano perplessità – alla luce delle discrasie emerse nella definizione delle tappe attuative dell'investimento – circa la coerenza della selezione iniziale dei progetti. In dettaglio:

- in primo luogo, i magistrati istruttori hanno osservato che la selezione pare essere avvenuta anche in ragione, per così dire, della pronta "cantierabilità" delle proposte, valutata in base alla loro coerenza realizzativa con le *milestone* ed i *target* (non solo europei, si deve ritenere, ma pure nazionali, visto che tali scadenze integrano un auto-limite amministrativo); ciò fa emergere la possibilità che il MIT abbia ritenuto non ammissibili progetti che, sebbene meritevoli in funzione degli obiettivi di sistema descritti sub 1, non risultavano prontamente cantierabili: condizione questa, tuttavia, che l'eventuale "slittamento" delle scadenze di rilievo nazionale, oggetto oggi di interlocuzione fra MIT e MEF, non può escludersi possa aver fatto venir meno anche per progetti non selezionati.

- un governo tutt'altro che corretto e puntuale dei criteri di selezione dei progetti – oggetto di ricostruzione analitica, ad opera di MIT, anche nella nota n. 41358/2021 (allegata al riscontro prot. n. 2633 del 22.12.2022) in rapporto alle caratteristiche comuni degli interventi ricompresi nei tre allegati dal D. M. 517/2021 – pare sufficientemente spiegare alcune criticità concernenti la "debolezza dei soggetti attuatori" e le "difficoltà tecniche delle opere", pure emerse in corso d'istruttoria. Segnatamente:

a) le "difficoltà tecniche dell'opera" si rivelano fattori di tensione realizzativa riscontrati, a valle, da MIT - e da quest'ultimo segnalate in sede di istruttoria

condotta su alcuni interventi parte degli all. 2 e 3 - i quali, oggi, rendono certa l'esclusione di un intervento (A3-27 Diga Bosa) e probabile quella di ulteriori tre interventi (A3-16 Diga Timpa di Pantaleo, A3-30 Diga Rosamarina, A3-31 Diga Olivo). E, sebbene caldeggiato dalla circolare Mef RGS n. 21/2021 concernente le istruzioni per la selezione dei progetti PNRR, non consta in atti la predisposizione di una graduatoria relativa ad altre proposte progettuali, ammissibili ma non selezionate, da cui attingere ai fini dell'eventuale scorrimento in sostituzione degli interventi esclusi.

b) Quanto alla "debolezza dei soggetti attuatori" ed alle correlate criticità di ordine finanziario, in numerosi casi (A2-02 Canale Fosso Vecchio, A3-30 Diga Rosamarina, A3-31 Diga Olivo) i soggetti attuatori hanno ammesso che il progetto presenta problemi di copertura - prevalentemente a causa dell'aumento (tuttavia, genericamente addotto) dei prezzi delle materie prime e dell'energia ma anche in ragione di nuove "rimodulazioni progettuali" (indice, queste ultime, di un originario difetto di programmazione) - tale da imporre il ricorso a significativi finanziamenti aggiuntivi. Esemplicativo, in questo senso, è il caso dell'intervento A3-30 Diga Rosamarina, laddove il soggetto attuatore ha rimodulato le previsioni di costo complessivo dagli 8 mln di euro iniziali a ben 25,9 mln; o, ancora, il caso dell'intervento Canale Fosso Vecchio, nel quale si registra il passaggio da 37 mln a 61 mln; o, infine, il caso della Diga Olivo, da 20 mln a 33,8 mln. L'insorgenza di problematiche nell'approvvigionamento delle risorse economiche integrative, per queste opere, potrebbe evidentemente costituire motivo di esclusione delle stesse dalla linea di finanziamento, disvelando, ulteriormente, il non corretto governo dei criteri selettivi di cui in precedenza si è detto.

2. Sui menzionati aspetti, il MIT non ha controdedotto, limitandosi a descrivere le modalità di selezione dei progetti e ad asserire che: *"con riferimento a quanto espresso sulla "pronta cantierabilità" occorre precisare che quello della cantierabilità non è stato né un obbligo generale e/o specifico del PNRR, né un requisito da dover prendere in considerazione per l'individuazione degli interventi da includere nella linea*

d'investimento oggetto della presente relazione. Gli obblighi comunicati dalle strutture di coordinamento del PNRR al MIT sono stati puntualmente inseriti all'interno del decreto più volte citato e richiamati esplicitamente in ogni singolo atto d'obbligo. Tra gli altri, particolare attenzione è stata posta al rispetto delle tempistiche delle milestone europee M2C4-28 e M2C4-29, requisito attestato e dichiarato dai soggetti attuatori".

3. Ora, è opinione del Collegio che le carenze rilevate in sede istruttoria non possano che ritenersi confermate, anche tenuto conto della loro mancata contestazione da parte del MIT. Infatti, la selezione dei soggetti attuatori ha risentito della scarsa chiarezza del disegno pianificatorio. Anzi, l'indecisione che ha connotato la fase pianificatoria - in cui, occorre ribadire, si sono sovrapposti obiettivi euro-unitari e italiani molto differenti, che solo da ultimo si intende condurre ad unità - ha inciso sulla selezione progettuale. La determinazione di mettere in sicurezza ben n. 124 infrastrutture sembra aver portato con sé una selezione non ottimale, se non frettolosa per diversi aspetti, come mostra attualmente la necessità di escludere alcune opere nonché la presa d'atto della mancata copertura finanziaria in relazione ad altri progetti.

D. Criticità in merito all'assolvimento degli obblighi di monitoraggio e di vigilanza sull'investimento.

1. Con riferimento in particolare ad alcune opere compendiate negli allegati n. 2 e 3 del D.M. 517/2021 sono emerse criticità che hanno evidenziato un sommario svolgimento delle attribuzioni di vigilanza e monitoraggio, cui il MIT era tenuto *ex lege*.

2. La nota MIT prot. n. 5093 del 02.03.2023 - di riscontro alla nota istruttoria n. 190 del 20.02.2023 - riferisce, per taluni di tali interventi, di *"ritardi tecnico-autorizzativi e/o mancanza di copertura finanziaria derivante dall'aumento dei prezzi"*. Precisamente: per alcuni dei progetti in argomento, viene evidenziata la necessità di risorse aggiuntive, emersa *"a seguito dello sviluppo delle successive fasi di progettazione"*; per altri, si segnala *"la debolezza del soggetto attuatore o la difficoltà tecnica delle opere previste"*, tale da rendere incipiente *"la necessità di attivazione del potere sostitutivo di*

cui all'art. 12 d.l. 77/2021... ovvero di provvedere alla sostituzione o eliminazione degli interventi dal DM 517/2021, e ciò al fine di salvaguardare gli obiettivi intermedi e finali complessivi"; si puntualizza, inoltre, che il luogo di emersione delle criticità in parola sono state le riunioni plenarie che la Direzione Generale ha avviato, dal mese di dicembre 2022, con i soggetti attuatori onde acquisire informazioni specifiche sull'attuazione degli interventi che occupano; infine, si segnala l'avvio, nel mese di gennaio 2023, di un'azione di monitoraggio "rinforzato" destinato ad interessare i soggetti attuatori degli interventi che avevano presentato maggiori criticità.

3. Su queste premesse, si deve rimarcare come l'istruttoria espletata permetta di evidenziare che addirittura 5 dei 12 interventi (vale a dire il 43%), annoverati negli all. 2 e 3 del D. M. 517/2021 e selezionati a fini istruttori, formano oggetto del richiamato monitoraggio "rinforzato". Inoltre, come già anticipato, di questi: a) n. 1 intervento (A3-27 Completamento scarichi Diga Bosa in Sardegna) sarà "escluso dalla linea d'investimento e depennato dall'elenco di cui al DM 517/2021"; b) n. 3 interventi (A3-16, A3-30, A3-31) sono assoggettati ad una "fase di valutazione" che ne può determinare la "esclusione dalla linea di investimento".

4. Vi è materia sufficiente, pertanto, a giustificare la conclusione per cui le interlocuzioni di monitoraggio diretto con i soggetti attuatori siano state avviate, in termini sistematici, solo dal dicembre 2022 e, dunque, con incomprensibile ritardo rispetto al cronoprogramma attuativo degli interventi. Non potendosi escludere, anzi, che la implementazione del monitoraggio diretto sia conseguenza delle richieste istruttorie formulate da Collegio. Per questa via, il concreto espletamento dei compiti di monitoraggio e vigilanza da parte del MIT - che, come l'istruttoria conferma, risulta senz'altro tardivo e tutt'altro che strutturato ed efficace - si è discostato significativamente dallo standard normativo riconducibile al combinato disposto degli art. 8 del d. l. n. 77/2021 (che compendia penetranti attribuzioni in capo alle Amministrazioni centrali in tema di "coordinamento, monitoraggio, rendicontazione e controllo") e 3 del citato DPCM 15 settembre 2021 (il quale fa carico alle Amministrazioni centrali, titolari di misure del PNRR, della responsabilità di

provvedere ad un monitoraggio costante e continuativo dei dati di avanzamento fisico, procedurale e finanziario delle misure, 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). A proposito del compito di monitoraggio, lo si rammenta, esso già in sede amministrativa viene rigorosamente interpretato (Circolare MEF-RGS n.27 del 21 giugno 2022) come obbligo di assumere adeguati sistemi di gestione e controllo delle misure, in grado di assicurare il corretto utilizzo delle risorse finanziarie assegnate e il soddisfacente raggiungimento degli obiettivi, entro le scadenze fissate nella decisione di approvazione del Piano da parte dell'Unione europea. Così stando le cose, appare indubbio che una precoce e serrata attività di monitoraggio in itinere dello stato di avanzamento nell'attuazione degli interventi, imposto dalle disposizioni evocate, avrebbe consentito una tempestiva individuazione delle criticità descritte ed il conseguente esperimento di idonee azioni correttive.

5. In quest'ultima prospettiva, non ci si può che riferire alla opportuna "vigilanza" sulla rigorosa applicazione, da parte dei soggetti attuatori, delle specifiche norme semplificatorie ed acceleratorie introdotte per facilitare la realizzazione degli interventi del PNRR (D.L. 76/2020; D.L. 77/2021 e, da ultimo, D.L. n. 13/2023). Ma, allo stesso modo, alla vigilanza sul rispetto dei vari step procedurali (funzionale alla riduzione al minimo di "tempi morti"). A titolo esemplificativo, non possono sfuggire alcune vicende senz'altro emblematiche di stasi o lentezze procedurali - incompatibili con la natura di un programma di interventi complesso, ambizioso ed urgente - tutt'altro che congruamente vigilate dal MIT: a) con riferimento all'intervento A3-16 Diga Timpa di Pantaleo, a fronte delle richieste di revisione del progetto definitivo trasmesse dalla Direzione Dighe con nota N. 15674 del 19/7/22, il soggetto attuatore conclude il procedimento di revisione nell'ottobre 2022 salvo trasmetterne gli esiti solo con nota n. 3153 del 13.12.2022. La Direzione generale per le dighe trasmette, a sua volta, la verifica negativa di ottemperanza alle prescrizioni il successivo 03.02.2023; b) nell'intervento

A2-46 Medau Zirimillis, a fronte dell'avvio del procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA in data 06.05.2022 - che avrebbe dovuto concludersi entro luglio 2022 - il Decreto di esclusione dalla VIA viene notificato soltanto in data 09.11.2022, mentre il Parere della Commissione Tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA e VAS del MITE, emesso in data 26.10.2022, viene notificato solo in data 22.11.2022.

6. Stante la intuitiva strumentalità che corre fra corretto e tempestivo monitoraggio e adozione di pronte misure correttive, è peraltro evidente che il non esatto e compiuto adempimento del primo obbligo abbia negativamente rifluito sulla possibilità di apportare utili correttivi in corso. In particolare, la Direzione generale per le dighe si è preclusa la possibilità, per il caso di ritardi incidenti in maniera considerevole sulla tempistica attuativa e di spesa prevista, di apportare tempestivamente qualsiasi modifica al progetto *“ritenuta necessaria al fine del raggiungimento degli obiettivi previsti dal PNRR”* (cfr. l'art. 5, 2° paragrafo, dell'Atto d'obbligo) ovvero, quale *extrema ratio*, di revocare il finanziamento per il *“mancato rispetto del cronoprogramma di attuazione nei termini indicati nella scheda intervento e dei termini di attuazione di Milestone e Target europei”* (cfr. art. 6 dell'Atto d'obbligo citato): fattispecie questa verificatasi per diversi interventi tra quelli oggetto di istruttoria.

7. A fronte delle contestazioni sopra riportate, il MIT si è limitato a descrivere il sistema di monitoraggio attualmente in essere, costituito dall'uso dell'applicativo Regis e da alcuni incontri periodici con i soggetti attuatori. È stato specificato che: *“l'attività di monitoraggio degli investimenti prosegue sia attraverso ReGiS che mediante il confronto diretto con i soggetti, ovvero attraverso le “riunioni plenarie”, ultima effettuata in data 6 marzo u.s.. Gli interventi più critici sono stati individuati e sono in corso di valutazione, con la collaborazione delle strutture del MIT, le conseguenti iniziative da adottare a prescindere da quelle che saranno le determinazioni assunte in sede comunitaria per la modifica delle misure di cui al PNRR, ed a priori delle norme straordinarie che il Governo ha in corso di definizione per affrontare l'“emergenza siccità”. In tale prospettiva, le opzioni attualmente in fase di valutazione sono quella relativa ad un'eventuale*

designazione, laddove tecnicamente possibile ed utile per il conseguimento degli obiettivi PNRR, di un commissario ovvero dell'aggiornamento degli allegati di cui al DM 517/2021 al fine di sostituire gli interventi che presentano maggiori criticità con altri coerenti con la finalità della misura e le tempistiche del PNRR".

8. A giudizio del Collegio le controdeduzioni del MIT confermano ancora una volta una pianificazione scarsamente efficace dell'investimento, come del resto emerge anche dalla volontà della Amministrazione di sostituire alcuni interventi effettivamente rivelatisi *ex post* "critici" con altri "coerenti" con le finalità della misura (ed evidentemente dotati *ex ante* di un miglior grado di realizzabilità).

9. Oltre a ciò, traspare con nettezza che le funzioni di vigilanza e di monitoraggio del MIT sono state finora svolte in modo non pienamente efficace, tanto da prospettare come soluzione gestionale lo stralcio di alcuni interventi o il commissariamento di altri. Come già evidenziato, una precoce e serrata attività di monitoraggio *in itinere* dello stato di avanzamento nell'attuazione degli interventi - come imposto dalla normativa in precedenza analiticamente rammentata - avrebbe consentito una tempestiva individuazione delle criticità ed il conseguente esperimento di idonee azioni correttive, non necessariamente sfocianti in conseguenze estreme quali lo stralcio o il commissariamento di alcune opere.

E. Perplessità in merito a progetti non nativi PNRR.

1. L'allegato n. 1 al D.M. 517/2021 dovrebbe contenere progetti PNRR "nuovi", ossia non in essere. In generale, con riguardo al PNRR, i progetti "in essere" dovrebbero includere solo quelli "avviati" nel periodo compreso tra il 1° febbraio 2020 e la data di adozione del Piano. Infatti, il criterio di ammissibilità definito dall'articolo 17, par. 2, del Regolamento (UE) 241 del 12 febbraio 2021, specifica che, ai fini dell'eleggibilità degli interventi, occorre fare riferimento non alla data di adozione dei provvedimenti che prevedono le relative misure, bensì alla data di "avvio" delle stesse. Il Documento di lavoro dei Servizi della Commissione chiarisce inoltre che sono ammesse anche le misure adottate anteriormente alla data del 1°

febbraio 2020, purché corrispondenti alle finalità del piano, per le quali la totalità dei costi è registrata successivamente alla predetta data.

2. Nel verificare i singoli CUP di cui all'allegato n. 1, i Magistrati istruttori hanno acclarato che molti di essi sono stati aperti nel 2020 o in epoca anteriore. A titolo esemplificativo, fra i CUP più vetusti, si possono ricordare il n. G91B16000800001 (aperto nell'anno 2016); i nn. F91B15000530005 e F91B15000540008 (anno 2015) e n. F36H18000160001 (anno 2018); il n. D61B06000630001 (anno 2006); il n. E97B15000170005 (anno 2015); il n. E57B13000310005 (anno 2013).

3. Con la citata nota n. 205/2023, il MIT è stato quindi chiamato a chiarire le ragioni per cui i progetti in questione erano risultati PNRR *eligible*. Il MIT ha premesso di aver verificato la eleggibilità di ciascuno dei finanziamenti di cui al D.M. 517/2021, riferendo altresì che: *“in considerazione del fatto che un CUP viene generato all'atto di decisione del soggetto responsabile di accedere a un finanziamento, in quanto uno dei principali strumenti adottati per garantire la trasparenza e la tracciabilità dei flussi finanziari, e in considerazione dell'impossibilità di modificare il corredo informativo del codice, risulta probabile che vari CUP siano stati generati antecedentemente alla data del provvedimento di ammissione al finanziamento. In riferimento ai CUP segnalati da codesta Corte, si evidenzia che, in tali casi, ci si è assicurati che per gli interventi in questione non fossero intervenute ulteriori fonti di finanziamento a copertura dei costi dell'intervento.*

Pur riconoscendo il disallineamento di alcune informazioni presenti nel corredo informativo dei codici, i soggetti non hanno potuto modificarne i contenuti poiché, così come indicato dal DIPE, il corredo informativo di un CUP “non deve essere modificato dopo la sua richiesta in quanto detto corredo rappresenta la “fotografia” dell'atto amministrativo in cui è registrata la decisione presa dal soggetto responsabile per la realizzazione del progetto, recependone i dati”. L'alternativa della revoca di un CUP a favore della generazione di uno nuovo (con corredo informativo allineato) avrebbe compromesso la tracciabilità finanziaria di eventuali spese già sostenute dal soggetto da poter essere invece ritenute ammissibili a valere sul PNRR”.

4. I Magistrati istruttori evidenziavano come la mancata generazione di un nuovo CUP possa compromettere la verifica del corretto utilizzo dei fondi PNRR: è necessario che le spese sostenute da un soggetto e non ammissibili a valere sul PNRR siano finanziate da altri fondi e non vengano tardivamente imputate sui fondi del piano. Con la citata relazione del 24.3.2022 veniva quindi chiesto al MIT di chiarire come viene attualmente monitorata la ammissibilità delle spese sostenute dai soggetti titolari di CUP non “nuovi” (ed anzi in alcuni casi molto datati), onde garantire il corretto uso dei fondi PNRR; parimenti, ove il MIT avesse conoscenza di pagamenti avvenuti sui sopra riportati CUP dopo il 1.2.2020, si chiedeva di produrre le relative fatture.

5. In risposta a tali quesiti il MIT ha precisato che: *“il Si.Ge.Co. PNRR del MIT descrive il processo di rendicontazione e controllo delle spese. l’Unità di missione del MIT presidia l’attività di rendicontazione e controllo ai fini della trasmissione al Servizio centrale per il PNRR, assicurando la regolarità delle procedure e delle spese e l’effettivo conseguimento di milestone e target, oltre ad adottare tutte le iniziative necessarie a prevenire, correggere e sanzionare le irregolarità e gli indebiti utilizzi delle risorse, compreso il rischio del c.d. “doppio finanziamento” a cui è dedicato uno specifico allegato del Si.Ge.Co denominato “Istruzioni sul rispetto del divieto di doppio finanziamento”. In particolare, tra la documentazione amministrativa e contabile, giustificativa della spesa rendicontata per un CUP dell’intervento (a titolo di esempio, documentazione di gara, contratti, fatture, quietanze di pagamento, tutti giustificativi con indicazione del CUP – e CIG se riferiti a gare) che i soggetti attuatori devono sempre produrre presentando la relativa rendicontazione, ovvero una domanda di rimborso, vi è anche l’autodichiarazione dell’assenza del c.d. doppio finanziamento. Il processo di verifica e controllo delle rendicontazioni, svolte rispettivamente dalla Direzione generale e dall’Unità di Missione per il PNRR, include anche la verifica del rispetto dell’assenza di “doppio finanziamento”. È stato poi precisato che sono stati tenuti vari webinar sull’utilizzo di Si.Ge.Co e le modalità operative di rendicontazione.*

6. Il Collegio osserva come le argomentazioni del MIT non appaiono del tutto persuasive. Infatti, ciò che veniva adombrato in sede istruttoria – più che il rischio di “doppio pagamento” – era il rischio di utilizzo di fondi PNRR per il pagamento di prestazioni non eleggibili; tale rischio è concreto ove l’opera sia stata avviata molto prima del febbraio 2020, come sembra emergere dalla presenza di CUP particolarmente vetusti fra le opere dell’allegato n. 1 al D.M. 517/2021.

III. Conclusioni.

Per quanto esposto, il Collegio deve concludere che, negli “Investimenti in infrastrutture idriche primarie per la sicurezza dell’approvvigionamento idrico” (Investimento 4.1, Missione 2, Componente C4 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza), siano emerse numerose e rilevanti criticità. Nel rinviare per una esposizione analitica delle stesse *supra* al punto II.5 lett. da A) ad E), si evidenzia sinteticamente come l’investimento risenta di notevole incertezza nella concreta definizione degli obiettivi: non sono stati affrontati, fin dall’inizio, aspetti essenziali quali: 1) la individuazione dei sistemi idrici integrati complessi da rafforzare entro marzo 2026; 2) la coerente definizione degli obiettivi “nazionali” di rafforzamento di opere idriche non incluse nei citati venticinque sistemi idrici; 3) l’utilizzo ottimale dell’ampio *budget* disponibile (2 mld di euro).

A prevenire le criticità emarginate, inclusi gli errori compiuti in sede di programmazione, non hanno positivamente influito l’insieme di misure normative che il legislatore aveva immaginato a tanto funzionali (es. implementazione della capacità amministrativa; semplificazione procedurale in funzione dell’accelerazione degli investimenti; temporanee limitazioni delle forme responsabilità dell’agente amministrativo o contabile). Perplime dunque che i riscontri istruttori forniti dal MIT seguitino ad anelare ulteriori semplificazioni e commissariamenti, come via necessaria per attuare l’investimento, trascurando che queste misure dovrebbero costituire la *extrema ratio* piuttosto che un rimedio fisiologico per realizzare obiettivi sostanzialmente ordinari ed in gran parte risalenti nel tempo. Il Collegio ritiene, piuttosto, che il MIT debba assumere in modo più incisivo quei poteri di controllo e

di coordinamento attribuitigli dalla normativa (e in particolare dall'art. 8 del d. l. n. 77/2021 e dall'art. 3 del DPCM 15 settembre 2021) per un effettivo governo dell'investimento, a partire dai suoi contorni pianificatori ed attuativi di portata generale.

È evidente, peraltro, che le criticità individuate nella presente deliberazione sono ormai "consumate", ossia fanno parte di eventi storici (es. selezione dei singoli progetti) su cui non è materialmente possibile alcun intervento; altre, invece, possono essere limitate - e conseguentemente l'investimento può ancora essere "piegato" a canoni di efficacia ed efficienza - mediante l'avvio di un percorso correttivo che dovrebbe considerare almeno i seguenti elementi:

1) L'allineamento delle tappe italiane e di quelle eurounitarie non può prescindere dalla individuazione di stringenti tempistiche entro cui deve essere completato l'incremento della sicurezza delle n. 124 opere selezionate dal D.M. 517/2021, per complessivi 2 miliardi; questo cronoprogramma deve porre un orizzonte temporale non vago ma rispettoso della *ratio* dell'investimento complessivo, che come più volte detto non può movimentare risorse così ingenti onde garantire la messa in sicurezza, in tempi brevi, di venticinque sistemi idrici complessi, pari asseritamente a n. 33 opere idriche;

2) Non appare compatibile con i seri impegni assunti in sede comunitaria una nozione "mobile" - quale viene ipotizzata dal MIT (cfr. la citata nota n. 5297/2023) - di "sistema idrico integrato". Pertanto, ai fini del rispetto delle impegni comunitari, si rende necessaria la tempestiva individuazione *ex ante* delle singole opere che costituiranno i "venticinque sistemi complessi", al fine di consentire la corretta misurabilità dell'obiettivo e delle sue fasi attuative.

3) È inoltre necessario che il MIT eserciti con maggior rigore l'attività di monitoraggio degli interventi, effettuando altresì le "variazioni di progetto" - pur entro i limiti evidenziati dalla Amministrazione stessa,

consistenti nella possibilità di stralci funzionali purché venga mantenuta l'efficacia dell'intervento stesso – quando tale strumento si riveli il mezzo più efficace per porre rimedio alle difficoltà incontrate da alcuni investimenti (soprattutto, allo stato, inclusi negli allegati n. 2 e 3 del D.M. 517/2021); e in tal senso, occorrerà dar conto della implementazione di concrete misure per correttamente esercitare la funzione descritta;

Per quanto attiene, infine, ai progetti non nativi PNRR, il Collegio reputa che gli elementi istruttori raccolti non consentano, allo stato degli atti, di rilevare il corretto inserimento nell'elenco di cui all'allegato n. 1 di alcune opere che sembrerebbero essere state avviate in tempi risalenti. L'attività istruttoria proseguirà pertanto in relazione all'approfondimento della tematica in esame.

P.Q.M.

Il Collegio del Controllo Concomitante presso la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, all'esito dell'istruttoria fin qui condotta in merito all'investimento PNRR M2C4 I4.1 ("Investimenti in infrastrutture idriche primarie per la sicurezza dell'approvvigionamento idrico"):

- **accerta**, nei confronti del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, le criticità descritte al punto II.5 da A) a E) delle motivazioni;

- **raccomanda** al medesimo l'adozione di un percorso auto-correttivo nei sensi esposti al punto III, nn. da 1 a 3 delle motivazioni.

Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è invitato a **referire con allegata documentazione**, nel termine di **trenta giorni** dal ricevimento della presente deliberazione, sulle eventuali misure che ha inteso adottare per osservare le raccomandazioni impartite, fermo restando che, alla mancata comunicazione nel termine assegnato, il Collegio assegnerà il significato di mancata adozione di ogni misura, prendendone conseguentemente atto.

La presente deliberazione verrà trasmessa, a cura della Segreteria del Collegio, a:

-Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;

- Ministro per gli Affari Europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR;
- Presidenza del Consiglio dei Ministri-Cabina di Regia PNRR;
- Ragioneria Generale dello Stato- IGRUE - Autorità di Audit PNRR;
- Commissioni parlamentari competenti.

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (concernente il "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"), in particolare nell'apposita area del sito istituzionale della Corte e nella banca dati del controllo.

Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio del 13 aprile 2023.

I Magistrati Estensori
Massimiliano Minerva (Presidente)
(F.to digitalmente)

Stefania Dorigo (Primo Referendario)
(F.to digitalmente)

Raimondo Nocerino (Referendario)
(F.to digitalmente)

Depositata in segreteria in data corrispondente a quella di apposizione della firma
Il funzionario preposto Luigina SANTOPRETE
(F.to digitalmente)