



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

composta dai Magistrati

Dott. Alfredo Grasselli	Presidente
Dott. Stefania Calcari	Primo Referendario (relatore)
Dott. Tommaso Martino	Primo Referendario

nella camera di consiglio del 14 gennaio 2026, ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con la deliberazione n. 14/DEL/2000 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000, e successive modificazioni;

VISTA la deliberazione n. 100/INPR/2025 con la quale è stato approvato il programma dei controlli di questa Sezione per il 2025;

VISTO il decreto n. 14/2024 con cui il Presidente di questa Sezione regionale di controllo ha assegnato al Presidente aggiunto la presidenza dei Collegi convocati in materia di coordinamento dell'attività di monitoraggio degli enti locali della Regione Campania in relazione agli interventi a valere sul PNRR e sul Piano nazionale per gli investimenti Complementari al PNRR (PNC);

VISTO il decreto n. 10/2025, come integrato dal decreto n. 18/2025, con cui il Presidente aggiunto di questa Sezione regionale di controllo ha individuato e ripartito tra i Magistrati assegnati alla Sezione gli interventi finanziati con risorse a valere sul PNRR/PNC da sottoporre a verifica;

VISTA l'istanza di deferimento del Magistrato istruttore, Stefania Calcari;

vista l'ordinanza n. 8/2026, con la quale il Presidente aggiunto ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore, Stefania Calcari;

PREMESSO e considerato, in fatto e in diritto, quanto segue.

PREMESSO

1. L'esame della realizzazione degli interventi finanziati con risorse comunitarie a valere sul PNRR è da inquadrarsi nell'ambito del controllo sulla

gestione di cui all'art. 100 Cost. in combinato con l'art. 3 della Legge n. 20 del 1994 e ss.mm.ii.

Sul punto giova premettere che la Corte dei conti, nell'esercizio della funzione di controllo sulla gestione, è chiamata a verificare, *“anche in corso di esercizio [...] 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, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa”* (articolo 3, comma 4, della legge 4 gennaio 1994, n. 20). Gli intervenuti mutamenti costituzionali hanno valorizzato i controlli sulla gestione della magistratura contabile quale strumento per garantire la maggior economicità, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa anche con riferimento agli enti locali, consentendo in via immediata alle pubbliche amministrazioni controllate di attivare meccanismi di adeguamento ed auto-correzione.

Non sussiste, pertanto, un rapporto diretto, e tanto meno un automatismo, tra esito negativo del controllo sulla gestione e responsabilità di singoli funzionari o amministratori pubblici. Pertanto, anche ove la Corte dei conti incidentalmente si esprima sulla legittimità di singoli atti *“non intende minimamente confondere le due forme di controllo (...) ma mira semplicemente a dire che la rilevazione di eventuali illegittimità, di scorrettezze contabili o di cattivo funzionamento dei controlli interni possa essere assunta a elemento o a indizio per la distinta valutazione complessiva connessa all'esercizio del controllo sulla gestione”* (Corte cost. n. 29 del 1995).

Nel contempo, la mancata trattazione, nell'ambito dei controlli in esame, di talune specifiche criticità non esclude l'eventuale emersione di fattispecie di violazioni di legge o di responsabilità in esito a distinti procedimenti di controllo, svolti dalla Corte dei conti o da parte di altre Autorità nell'ambito delle rispettive competenze. Nella sopra delineata cornice normativa che si colloca l'odierna attività di controllo, conseguentemente esula dal presente controllo qualsiasi valutazione in ordine alla legittimità degli affidamenti di lavori e forniture posti in essere dall'Ente per dare attuazione al progetto PNRR in esame e alla sussistenza dei presupposti per l'erogabilità degli incentivi alle funzioni tecniche, trattandosi di profili che non hanno costituito, né avrebbero potuto costituire, oggetto di approfondimento istruttorio in questa sede.

2. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) è lo strumento programmatico mediante il quale l'Italia ha definito la destinazione e l'allocazione delle risorse derivanti dalla componente più rilevante dello strumento finanziario di fonte euro-unitaria denominato *Next Generation EU* (NGEU), ossia il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (in lingua inglese *“Recovery and Resilience Facility”* e, in sigla, *“RRF”*), istituito con il Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, per fronteggiare la crisi economica seguita all'emergenza sanitaria innescata dalla CoViD-19.

Il NGUE è stato istituito con decisione del Consiglio europeo straordinario del 17-21 luglio 2020 e consiste in un programma che autorizza la Commissione europea a contrarre prestiti sui mercati dei capitali per conto dell'Unione Europea (UE). Con Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio, relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea, la Commissione è stata incaricata di intensificare le sue operazioni di prestito, per finanziare il NGEU, per un importo *massimo* di 806,9 miliardi di euro (750 miliardi di euro a prezzi del 2018), il cui rimborso inizierà a partire dal 2028 e avverrà su un orizzonte di lungo periodo, fino al 2058.

La realizzazione degli interventi di resilienza, così come progettata a livello euro-unitario, richiede dunque ingenti risorse pubbliche e private, al cui reperimento l'UE provvede attraverso la contrazione di prestiti sul mercato dei capitali e per le quali è già previsto in un piano di ammortamento pluriennale.

La provvista finanziaria così ottenuta viene poi trasferita ai singoli Stati membri attraverso l'erogazione di prestiti e/o di contributi in conto capitale ammontanti, ad oggi, complessivamente, a circa 750 miliardi di euro, che dovranno essere restituiti ai relativi sottoscrittori, maggiorati dei dovuti interessi, con le risorse proprie dell'UE, secondo una «[...] *strategia di finanziamento diversificata [che] ha prodotto benefici, ma che ha anche comportato un potenziale trasferimento dei rischi ai futuri bilanci dell'UE*» (così, lett., ECA, *Relazione speciale 16/23: La Commissione e la gestione del debito connesso a NextGenerationEU*, par. 5, p. 10 di 65).

Sotto il profilo tipologico tali risorse -750 miliardi di euro a prezzi del 2018- sono così ripartite:

- 672,5 miliardi di euro, di cui 360 per prestiti e 312,5 per sovvenzioni, sono destinati al RRF;
- 47,5 miliardi di euro sono destinati al “*Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe*” (ReACT-EU), andando a costituire stanziamenti aggiuntivi ai fondi strutturali già stanziati nella programmazione 2014-2020;
- 10 miliardi di euro al “Fondo per una transizione giusta”, programma dedicato alla riduzione dell'impatto socio-economico del passaggio a sistemi “a zero emissioni”;
- 7,5 miliardi di euro allo “Sviluppo rurale”, programma dedicato alla competitività del settore agricolo e per promuovere la gestione sostenibile delle risorse agricole e forestali;
- 5,6 miliardi di euro sono destinati a “*InvestEU*”, programma per la mobilitazione di finanziamenti pubblici e privati attraverso prestiti, garanzie ed altri strumenti finanziari;
- 5 miliardi di euro sono destinati a “Orizzonte Europa”, programma di riferimento per tutti gli ambiti legati alla ricerca e all'innovazione;
- 1,9 miliardi di euro, infine, sono destinati al “*RescEU*”, programma dedicato alla prevenzione, alla preparazione e alla risposta a catastrofi naturali o antropiche.

Corre l'obbligo di sottolineare che, come precisato anche dalla Corte dei conti dell'Unione europea nella propria Relazione speciale dedicata alla gestione del debito connesso al NGEU, «[i]l debito contratto a titolo di NGEU è garantito dal "margine di bilancio", che corrisponde alla differenza tra il massimale delle risorse proprie e le risorse proprie necessarie per finanziare il bilancio dell'UE. Ratificando [con procedura completata in data 31 maggio 2021] la decisione del Consiglio sulle risorse proprie, nel 2021 gli Stati membri hanno convenuto di mettere a disposizione risorse di tesoreria supplementari incrementando il massimale delle risorse proprie a un massimo dello **0,6 % del loro RNL, fino alla fine del 2058**. La Commissione può utilizzare tali risorse qualora il bilancio dell'UE non sia sufficiente a coprire le passività risultanti dalle assunzioni di prestiti connesse a NGEU. Le operazioni di assunzione di prestiti rientrano nell'ambito dell'esecuzione del bilancio ai sensi del regolamento finanziario, il che implica inoltre che la strategia di finanziamento di NGEU sia attuata conformemente al principio della sana gestione finanziaria» (così, lett., ECA, Relazione speciale 16/23: La Commissione e la gestione del debito connesso a NextGenerationEU, par. 7, p. 11 di 65; enfasi aggiunta).

In altri termini, tutte le risorse raccolte sui mercati dei capitali dalla Commissione europea in attuazione del NGEU andranno restituite ai sottoscrittori dei titoli obbligazionari maggiorate dei dovuti interessi, con oneri a carico del bilancio dell'UE, che, ove non dovesse essere capiente, andrà integrato con risorse di tesoreria da parte degli Stati membri, a norma del combinato disposto della Parte Sesta (*Disposizioni istituzionali e finanziarie*), Titolo II (*Disposizioni finanziarie*), artt. 310 e seguenti, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), e dell'art. 6 (*Incremento straordinario e temporaneo dei massimali delle risorse proprie ai fini dell'attribuzione delle risorse necessarie per far fronte alle conseguenze della crisi COVID-19*) della Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020, relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea.

3. A livello nazionale, come noto, il PNRR (di seguito, anche "Piano") si articola in sei missioni (digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura; inclusione e coesione; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; rivoluzione verde e transizione ecologica; salute), individuate in piena coerenza con i sei pilastri del RRF. Le missioni si articolano in componenti, ossia in aree di intervento specifiche, composte a loro volta da investimenti e riforme.

Con la decisione di esecuzione del Consiglio dell'Unione europea del 13 luglio 2021, notificata all'Italia dal Segretario Generale del Consiglio con nota prot. n. LT 161/21 del 14 luglio 2021, che ha approvato il piano presentato dalla Repubblica Italiana, per il periodo 2021-2026 all'Italia sono state destinate risorse, a valere sulle disponibilità del RRF, pari a **191,5 miliardi di euro**, dei quali 68,9 miliardi da erogarsi nella forma di sovvenzioni a fondo perduto e 122,6 miliardi mediante la concessione di prestiti a tassi agevolati.

In seguito, nel corso del 2023, la decisione di esecuzione del Consiglio del 13 luglio 2021 è stata modificata, sempre con decisione di esecuzione del Consiglio, una prima volta, in data 19 settembre 2023 e, una seconda volta, in data 8 dicembre 2023, approvando così la proposta di revisione del PNRR avanzata dal Governo italiano e

includente il nuovo capitolo *REPowerEU*: le risorse finanziarie complessivamente assegnate all'Italia sono così aumentate a **194,4 miliardi di euro**.

Nel corso del 2024, il PNRR è stato ulteriormente modificato in due distinte occasioni: una prima volta, a seguito della presentazione alla Commissione europea, in data 4 marzo 2024, da parte del Governo italiano, di una richiesta di modifica di natura tecnica riguardante *24 misure*, relative sia ad investimenti sia a riforme, cui ha fatto seguito la decisione di esecuzione del Consiglio del 14 maggio 2024, con il nuovo allegato recante la versione modificata del Piano; una seconda volta, a seguito della presentazione alla Commissione europea, in data 10 ottobre 2024, da parte del Governo italiano, di un'ulteriore richiesta di modifica riguardante ulteriori *21 misure*, cui ha fatto seguito la decisione di esecuzione del Consiglio del 18 novembre 2024, con il nuovo allegato recante la versione modificata del Piano.

Sono stati così aggiunti tre nuovi obiettivi e il numero complessivo di traguardi/obiettivi del Piano è salito a 621.

Da ultimo, in data 21 marzo 2025, l'Italia ha presentato alla Commissione europea, a causa di circostanze oggettive motivate a norma dell'art. 21 (*Modifica del piano per la ripresa e la resilienza dello Stato membro*), par. 1, del Reg. (UE) 2021/241, una nuova proposta di revisione del PNRR in relazione a *67 misure* del Piano, cui ha fatto seguito la decisione di esecuzione del Consiglio del 20 giugno 2025, con il nuovo allegato recante la versione, da ultimo modificata e attualmente in vigore, del PNRR italiano.

Da un punto di vista operativo, le risorse del PNRR destinate all'Italia sono trasferite dalla Commissione dell'Unione europea sul **conto corrente n. 23211 della Tesoreria centrale dello Stato**, sul quale transitano tutti i flussi di fonte euro-unitaria destinati all'Italia.

In base alla legge di bilancio per l'esercizio finanziario 2021 (cfr., art. 1, cc. 1037-1045, della l. n. 178 del 2020), tali risorse sono versate su due appositi conti correnti infruttiferi aperti presso la Tesoreria centrale dello Stato, denominati, rispettivamente, «*Ministero dell'economia e delle finanze - Attuazione del Next Generation EU - Italia - Contributi a fondo perduto*» (**conto n. 25091**) e «*Ministero dell'economia e delle finanze - Attuazione del Next Generation EU - Italia - Contributi a titolo di prestito*» (**conto n. 25092**). Nel primo conto corrente sono versate le risorse relative ai progetti finanziati mediante contributi a fondo perduto; nel secondo quelle relative ai progetti finanziati mediante prestiti.

In attesa dell'assegnazione delle risorse da parte dell'UE, i due conti sono stati alimentati, *a titolo di anticipazione*, dal **capitolo dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) n. 8003**, denominato «*Fondo di Rotazione per l'attuazione del Next Generation EU - Italia*». Le relative risorse sono successivamente assegnate in favore delle Amministrazioni titolari degli interventi (Amministrazioni centrali o Dipartimenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri) e trasferite mediante c.d. "girofondi" su contabilità speciali dedicate al PNRR, appositamente istituite e disciplinate, a livello interno, dalla l. n. 1041 del

1971 (*Gestioni fuori bilancio nell'ambito delle Amministrazioni dello Stato*) e dal relativo Regolamento recato dal d.P.R. n. 689 del 1977 (*Regolamento per la rendicontazione ed il controllo delle gestioni fuori bilancio autorizzate da leggi speciali [...]*).

Oltre che in favore delle Amministrazioni titolari, le contabilità speciali dedicate sono state attivate anche in favore di Amministrazioni centrali e periferiche che svolgono il ruolo di soggetto attuatore.

Le uscite dei due conti correnti di Tesoreria centrale hanno le seguenti destinazioni:

- trasferimento delle risorse PNRR sulle menzionate contabilità speciali per essere successivamente erogate ai soggetti attuatori responsabili degli interventi, secondo le modalità specificamente previste nei corrispondenti atti dispositivi;
- trasferimenti diretti ai soggetti attuatori in casi particolari;
- versamento all'entrata del bilancio dello Stato rispettivamente ai capitoli 3515 (contributo a fondo perduto) e 3516 (contributo a titolo di prestito) delle somme ricevute dall'Unione europea tramite il conto 23211, a compensazione dell'anticipazione operata a valere sul capitolo 8003.

4. L'attuazione del PNRR ha richiesto la costruzione di un articolato ordito normativo per la gestione dell'intero piano e per la realizzazione di alcune riforme di carattere amministrativo e regolatorio che costituiscono esse stesse traguardi e obiettivi del Piano.

Per quanto di interesse in questa sede, tuttavia, corre l'obbligo di sottolineare che, al fine di semplificare e agevolare la realizzazione degli obiettivi stabiliti nel PNRR, è stato adottato il d.l. n. 77 del 2021 (*Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*), conv. dalla l. n. 108 del 2021, che definisce il quadro normativo nazionale nell'ambito del quale sono realizzati gli interventi previsti del Piano e contiene le disposizioni attuative degli obblighi assunti in esecuzione del Reg. (UE) 2021/241.

L'art. 1 (*Principi, finalità e definizioni*), c. 3, del d.l. n. 77 del 2021 dispone che «[l]e disposizioni contenute nel presente decreto, in quanto direttamente attuative degli obblighi assunti in esecuzione del Regolamento (UE) 2021/241, sono adottate nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva in materia di rapporti dello Stato con l'Unione europea di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera a), della Costituzione e definiscono, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione, livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale».

Il d.l. n. 77 del 2021 prevede poi un nuovo insieme di organi di supporto per la formazione, coordinamento e promozione dell'indirizzo politico. Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (PDCM) è stata infatti affiancata, per quanto attiene i poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale del PNRR, la Cabina di regia, ossia una struttura, supportata da un Tavolo permanente e da una Segreteria tecnica (le cui

competenze sono poi state trasferite - con il d.l. n. 13 del 2023, conv. dalla l. n. 41 del 23 - alla "Struttura di missione PNRR" istituita presso la PDCM), a cui può sempre partecipare il Presidente del Consiglio (qualora non deleghi la presidenza ad altro Ministro), mentre gli altri Ministri e Sottosegretari sono chiamati, a norma dell'art. 2 (*Cabina di regia*), del d.l. n. 77 del 2021, solo «*in ragione delle tematiche affrontate in ciascuna seduta*», coinvolgendo, se interessati, i Presidenti delle Regioni implicati o il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

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 o della diversa titolarità degli interventi definite nel PNRR, attraverso proprie strutture, ovvero avvalendosi di soggetti attuatori esterni, con le modalità previste dalla normativa nazionale ed euro-unitaria vigente.

Ciascun soggetto titolare dei progetti finanziati è responsabile della relativa attuazione conformemente ai principi della sana gestione finanziaria. Le risorse assegnate ai progetti del PNRR sono vincolate alla realizzazione degli interventi del programma e mantengono il vincolo di destinazione fino a tutta la durata del programma medesimo.

Il d.l. n. 77 del 2021 prevede inoltre che i progetti debbano essere predisposti secondo quanto stabilito dalla normativa euro-unitaria e debbano essere corredati da indicazioni puntuali sugli obiettivi intermedi (*milestone*) e finali (*target*) da raggiungere, verificabili a tramite appositi indicatori quantitativi.

A tal fine, le Amministrazioni titolari dell'intervento, nelle richieste di pagamento da presentare al Servizio centrale per il PNRR istituito presso il MEF - secondo quanto indicato nel par. 7.2 (*Modalità attuative degli interventi previsti nel PNRR*) dell'Allegato alla circolare n. 9 del 10 febbraio 2022 del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (RGS), recante «*Istruzioni tecniche per la redazione dei sistemi di gestione e controllo delle amministrazioni centrali titolari di interventi del PNRR*» - devono produrre un'attestazione «[...] contenente i seguenti elementi:

- *lo stato di avanzamento/il raggiungimento dei target e milestone per gli interventi di competenza, stabiliti per la data di rendicontazione in scadenza, fornendo la relativa documentazione;*
- *lo stato di esecuzione finanziaria degli interventi di competenza, con separata evidenza della spesa sostenuta per gli interventi cui è stato assegnato un marcatore climatico o digitale positivo in base alla metodologia del regolamento RRF, in quanto contribuisce agli obiettivi in materia di cambiamenti climatici o digitali;*
- *una **dichiarazione di gestione** debitamente firmata;*
- *una **sintesi degli esiti dei controlli effettuati** da parte dell'Amministrazione titolare dell'intervento, compresi i punti deboli identificati e le eventuali azioni correttive adottate» (così, lett., anche per l'enfasi, MEF-RGS, circ., 10 febbraio 2022, n. 9. par. 7.2, pag. 48 di 97).*

In caso di mancato rispetto degli obblighi e impegni finalizzati all'attuazione del PNRR, a norma dell'art. 12 (*Poteri sostitutivi*), c. 1, del d.l. n. 77 del 2021, «[...] *il Presidente del Consiglio dei Ministri, ove sia messo a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del PNRR, [...], assegna al soggetto attuatore interessato un termine per provvedere non superiore a quindici giorni. In caso di perdurante inerzia, [...], il Consiglio dei ministri individua l'amministrazione, l'ente, l'organo o l'ufficio, ovvero in alternativa nomina uno o più commissari ad acta, ai quali attribuisce, in via sostitutiva, il potere di adottare tutti gli atti o provvedimenti necessari ovvero di provvedere all'esecuzione dei progetti e degli interventi, [...], assicurando, ove necessario, il coordinamento operativo tra le varie amministrazioni, enti o organi coinvolti*».

Le Amministrazioni titolari, inoltre, a norma dell'art. 8 (*Coordinamento della fase attuativa*) del d.l. n. 77 del 2021, mediante «[...] *una apposita unità di missione di livello dirigenziale generale* [, individuata tra quelle esistenti ovvero appositamente istituita,] *fino al completamento del PNRR [...]*», sono tenute a rimuovere o correggere eventuali regolarità e/o non conformità rilevate nella fase di realizzazione dell'intervento suscettibili di compromettere il raggiungimento degli obiettivi del Piano, e dunque il rimborso delle spese già sostenute da parte della Commissione europea.

In questi casi le Amministrazioni stesse devono adattare ogni iniziativa necessaria per assicurare il rispetto delle scadenze di rendicontazione in modo da consentire la presentazione delle istanze di pagamento all'Unione Europea secondo il calendario stabilito nell'Accordo operativo.

In ipotesi di ritardi attuativi, le Amministrazioni titolari degli interventi comunicano tempestivamente al MEF i dati relativi agli scostamenti temporali o quantitativi, le relative conseguenze, cause e azioni correttive già adottate.

In questa prospettiva, l'art. 8, c. 5, del d.l. n. 77 del 2021 dispone che «[a]l 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**» (enfasi del redattore).

Ciò chiarito in ordine agli obblighi gravanti sulle Amministrazioni titolari e sui soggetti attuatori, nonché con riguardo ai poteri sostitutivi da esercitarsi in caso di inerzia ovvero di rischio anche prospettico di mancato raggiungimento degli obiettivi stabiliti nel Piano, mette conto rilevare che l'art. 2 (*Gestione delle risorse del Fondo di rotazione per l'attuazione dell'iniziativa Next Generation EU - Italia*) del DM del MEF 11 ottobre 2021, con riferimento alle modalità di trasferimento delle risorse, dispone che «[i]l Servizio centrale per il PNRR provvede a rendere disponibili le risorse con le seguenti modalità:

- *anticipazione fino ad un massimo del 10 per cento del costo del singolo intervento del PNRR [...] [, richiedendosi,] [a]i fini dell'erogazione dell'anticipazione, [che] l'amministrazione titolare dell'intervento de[bba] attestare l'avvio di operatività dell'intervento stesso, ovvero l'avvio delle procedure propedeutiche alla fase di operatività;*
- *una o più quote intermedie, fino al raggiungimento (compresa l'anticipazione) del 90 per cento dell'importo della spesa dell'intervento, sulla base delle richieste di pagamento presentate dalle amministrazioni centrali titolari, a titolo di rimborso delle spese effettivamente sostenute dai beneficiari finali come risultanti dal sistema informatico [...] [ReGiS];*
- *una quota a saldo pari al 10 per cento dell'importo della spesa dell'intervento, sulla base della presentazione della richiesta di pagamento finale attestante la conclusione dell'intervento o la messa in opera della riforma, nonché il raggiungimento dei relativi target e milestone, in coerenza con le risultanze del sistema di monitoraggio [...] [ReGiS]».*

In seguito, l'art. 11 (*Procedure di gestione finanziaria delle risorse del PNRR*), c. 1, del d.l. n. 19 del 2024 (*Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza*), conv. dalla l. n. 56 del 2024, ha disposto che, «[a]l fine di consentire la tempestiva attuazione degli interventi del PNRR, [...], e il conseguimento dei relativi obiettivi entro i termini di scadenza previsti, la misura delle anticipazioni iniziali erogabili in favore dei soggetti attuatori è di norma pari al 30 per cento del contributo assegnato, da erogare entro trenta giorni dalla presentazione della richiesta, ferme restando le eventuali maggiori percentuali previste da specifiche disposizioni di legge».

Più recentemente, l'art. 18-quinquies (*Disposizioni finanziarie in materia di PNRR*), c. 1, del d.l. n. 113 del 2024 (*Misure urgenti di carattere fiscale, proroghe di termini normativi ed interventi di carattere economico*), conv. dalla l. n. 143 del 2024, ha disposto ulteriormente che, «[a]l fine di assicurare la liquidità di cassa necessaria per i pagamenti di competenza dei soggetti attuatori degli interventi del PNRR, [...], le Amministrazioni centrali titolari delle misure provvedono al trasferimento delle occorrenti risorse finanziarie, fino al limite cumulativo del 90 per cento del costo dell'intervento a carico del PNRR, entro il termine di trenta giorni decorrenti dalla data di ricevimento delle richieste di trasferimento».

In altri termini, da un punto di vista operativo, una volta adottato il provvedimento di assegnazione del finanziamento a carico del PNRR, le Amministrazioni titolari erogano ai soggetti attuatori un primo importo a titolo di anticipazione, in unica o più soluzioni, pari di norma complessivamente al 30 per cento dell'importo assegnato, entro 30 giorni dalla richiesta di anticipazione del soggetto attuatore, anche se eventuali norme specifiche possono prevedere anticipi superiori al 30 per cento.

Qualora la richiesta risulti carente, l'Amministrazione titolare stabilisce un termine massimo di cinque giorni per le integrazioni. In tale caso, il termine di 30 giorni per l'erogazione è sospeso fino alla data di acquisizione degli elementi integrativi.

Con riferimento ai trasferimenti successivi all'anticipazione, le Amministrazioni titolari effettuano trasferimenti intermedi fino al raggiungimento del 90 per cento dell'importo assegnato, entro 30 giorni dalla richiesta presentata dal soggetto attuatore, verificando sia la regolarità formale della richiesta, che deve essere firmata e compilata sul modello "PNRR – Richiesta Trasferimenti intermedi", sia l'aggiornamento dei dati di monitoraggio sul sistema ReGiS o, in caso di alimentazione indiretta, l'impegno ad aggiornare eventuali dati mancanti entro 60 giorni dall'erogazione.

Se la richiesta è incompleta, il termine di 30 giorni è sospeso fino alla ricezione degli elementi mancanti.

Da ultimo, per la conclusione dell'intervento, le Amministrazioni titolari erogano il saldo finale, pari di norma al 10 per cento dell'importo assegnato, entro 30 giorni dalla richiesta del soggetto attuatore, verificando sempre sia la regolarità formale della richiesta, redatta sul modello "PNRR – Richiesta saldo" sia l'aggiornamento dei dati di monitoraggio sul sistema ReGiS.

Qualora gli elementi per il saldo siano insufficienti, l'amministrazione titolare fissa un termine di massimo dieci giorni per le integrazioni. In tale caso, il termine di 30 giorni è sospeso fino alla data di acquisizione degli elementi richiesti.

Infine, per le richieste di trasferimento presentate prima dell'entrata in vigore del decreto, le amministrazioni centrali effettuano i trasferimenti seguendo le nuove procedure, obbligando i beneficiari a completare i dati di monitoraggio sul sistema ReGiS entro 60 giorni dall'erogazione.

5. Con specifico riferimento ai progetti finanziati con risorse a valere sul PNRR da realizzarsi nell'ambito di competenza territoriale di questa Sezione regionale di controllo per la Regione Campania, come evidenziato dalle Sezioni Riunite in sede di controllo nell'ultima relazione al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR, resa ai sensi dell'art. 7 (*Controllo, audit, anticorruzione e trasparenza*), c. 7, ultimo periodo, del d.l. n. 77 del 2021 e relativa al secondo semestre del 2024, occorre evidenziare che «[t]ra le aree territoriali l'unica Regione con un'incidenza paragonabile a quelle delle aree settentrionali è la Campania, nella quale si collocano poco meno di 21 mila progetti (circa il 9 per cento del totale complessivo)» (così, lett., Sez. riun. contr., del., 14 maggio 2025, n. 6/SSRRCO/REF/2025, p. 83 di 290).

Un profilo di scrutinio del tasso di realizzazione degli obiettivi finali associati agli indicatori *target* può poi essere sviluppato rivolgendo lo sguardo alla disarticolazione delle misure in singoli progetti attivati.

Di qui, la rilevanza dei criteri individuati per la selezione dei progetti da attenzionare mediante una specifica attività istruttoria.

CONSIDERATO

La richiesta istruttoria indirizzata al Comune di Casaluce (CE) ha riguardato la riqualificazione funzionale impiantistica e messa in sicurezza della scuola dell'infanzia i.c. Ludwig van Beethoven, via s. Allende n. 4 - CUP: J98I22000030006 Valore in euro 1.914.000,45.

In ottemperanza a quanto previsto nel programma dei controlli e delle analisi per gli anni 2024 e 2025, quest'ultimo approvato con la deliberazione n. 61 del 19 dicembre 2024 delle stesse Sezioni riunite in sede di controllo, nei programmi annuali delle attività 2024 e 2025, approvati rispettivamente con le deliberazioni n. 50/2024/INPR e n. 100/2025/INPR, questa Sezione di controllo ha previsto monitoraggi e verifiche sugli interventi finanziati a carico del PNRR ed attuati dagli Enti pubblici territoriali situati nella Regione Campania.

In esecuzione delle predette deliberazioni è stato individuato un congruo numero di progetti, tra cui quello indicato in epigrafe di cui è soggetto attuatore il Comune di Casaluce, in ragione della loro entità finanziaria e/o delle criticità rilevate dalle Cabine di regia istituite presso le Prefetture competenti per territorio, nonché dei dati rilevati d'ufficio direttamente attraverso il sistema ReGiS.

Pertanto, con nota del Magistrato istruttore del 8 luglio 2025 prot. n. 4103, il Comune, è stato invitato a fornire, informazioni su:

1. stato attuale di attuazione degli interventi, precisando quali target siano stati raggiunti oppure le cause dell'eventuale mancato raggiungimento degli obiettivi individuati nel cronoprogramma, con invito a dare evidenza per ogni fase del progetto;
2. data di fine prefissata e la data in cui sia stata effettivamente portata a termine la medesima fase procedurale;
3. (eventuali) criticità incontrate nella realizzazione o rendicontazione del progetto;
4. valutazione circa la possibilità di recuperare entro il termine previsto per la realizzazione del progetto eventuali ritardi;
5. motivi degli (eventuali) disallineamenti tra i dati forniti e quelli rilevabili dal sistema ReGiS;
6. implementazione del sistema interno di audit, anche attraverso un adeguamento del sistema dei controlli interni, al fine di contrastare criticità, anche per frodi, nella gestione dei fondi collegati all'attuazione degli interventi a valere su risorse del PNRR;
7. eventuali interventi di organi titolari poteri sostitutivi.
8. Con particolare riferimento alla gestione economico-finanziaria è stato chiesto di precisare:

- i capitoli di spesa su cui le risorse finanziarie destinate al progetto risultano stanziare, nonché agli impegni e ai pagamenti adottati a valere su detti capitoli per gli esercizi 2023, 2024 e per quello in corso, con invito a dare evidenza dell'importo complessivo di tutti gli impegni/pagamenti contabilizzati, distinguendo tra le somme disponibili a valere sul PNRR/PNC e le somme derivanti da altre fonti (precisare l'origine) fino alla data di riscontro alla presente nota istruttoria;
- se eventualmente sia stata esercitata la facoltà di accertare le entrate derivanti dal trasferimento delle risorse del PNRR sulla base della formale deliberazione di riparto o assegnazione del contributo a proprio favore, senza dover attendere l'impegno dell'amministrazione erogante, con imputazione agli esercizi di esigibilità ivi previsti;
- la contabilizzazione delle anticipazioni di cui all'art. 9, c. 6, del d.l. n. 152 del 2021 (conv. dalla l. n. 233 del 2021) eventualmente ricevute;
- l'eventuale applicazione dell'art. 15, cc. 3 e 4, del d.l. n. 77 del 2021 (conv. dalla l. n. 108 del 2021), chiarendo se, alla fine dell'esercizio, nelle more del perfezionamento delle obbligazioni di spesa, le risorse accertate siano state fatte confluire nel risultato di amministrazione potendo, trattandosi di risorse vincolate, essere applicate al bilancio di previsione del triennio successivo;
- se l'ente abbia provveduto ad accertare per cassa l'importo delle anticipazioni erogate dalle amministrazioni centrali dello Stato, e, dunque, in presenza del formale impegno dell'amministrazione erogante;
- la stima in ordine all'adeguatezza delle risorse stanziare per la realizzazione del progetto rispetto al raggiungimento degli obiettivi previsti, tenuto conto dei costi delle materie prime e delle fonti energetiche, precisando
- se sia intervenuto l'adeguamento del quadro economico dell'intervento al nuovo prezzario regionale dei lavori pubblici;
- se una rielaborazione più puntuale dei progetti e dei relativi oneri - ossia l'incremento dei costi - ha reso problematico per il soggetto attuatore dare esecuzione ai progetti e alle relative gare, in mancanza di totale copertura degli interventi.

2. La risposta istruttoria del Comune di Casaluce

In riscontro alla richiesta di questa Sezione, con nota del 29 luglio 2025 prot. 4595 è stata trasmessa una relazione.

2.1 Riscontro alle richieste afferenti alla gestione amministrativa

Relativamente al progetto

Stato attuale di attuazione dell'intervento

- Importo finanziato: € 1.914.000,45 (di cui 1.740.000,45 finanziamento PNRR e 174.000,00 finanziamento FOI – fondo avviamento opere indifferibili);
- Finanziamento PNRR – M4C1I – Investimento 1.1 (Piano asili nido e scuole dell’infanzia);
- Data di inizio effettiva: 22.11.2022;
- Data di conclusione prevista: 30.06.2026;
- Data di conclusione effettiva: non rilevabile;

Fasi procedurali ed operative:

- L’inizio dei lavori è stato disposto con apposito “verbale di consegna dei lavori” il 29.11.2023 prot.15237 del 29.11.2023 e fissata quale data di ultimazione il 11.01.2025;
- Alla data dell’11.08.2025 è in atto la fase di stipula del contratto ed è stata avviata la progettazione esecutiva in via d'urgenza, come da verbale ns. prot. n. 79061 del 30-07-2025;
- lavori sono stati sospesi il 19.12.2023 su proposta del CSE a seguito di riunione di coordinamento, al fine di mitigare i rischi da interferenza ed ottimizzare i percorsi di personale e mezzi degli addetti ai lavori;
- I lavori sono ripresi il 17.01.2024 fissando come nuovo termine contrattuale per l’ultimazione dei lavori il 09.02.2025. Il D.L. con nota prot. 3374/2025 rappresentava “che in virtù dell’ordinanza n° 1 del 11/07/2024 del Presidente della Regione Campania, e dei rallentamenti dovuti al numero di ore limitate prestate al lavoro il termini ultimo veniva fissato al 25/03/2025”;
- In data 05.03.2025 la ditta appaltatrice richiedeva formalmente una proroga del termine di ultimazione che veniva concessa con Determina n.46 del 18.03.2025 Num. Gen. 84 del 18.03.2025 stabilendo come data ultima, per il completamento delle opere appaltate, il giorno 30.09.2025;
- L’ufficio tecnico ha comunicato che il direttore dei Lavori in data 26.06.2025 (prot. 9907 del 02.07.2025 cfr all.to 7) ha disposto la sospensione parziale dei lavori, nelle more dell’approvazione di una sua proposta di variante tecnica ad invarianza di costi;
- Con delibera di Giunta 24 del 21/03/2025 è stato approvato il disciplinare di funzionamento delle commissioni di controllo;
- La data di fine prefissata 30/09/2025 definita con motivazione espressa nel prot. 9907 del 02.07.2025;
- L’affidamento è avvenuto con determina n. 197 del 06/11/2023 Num. Generale 308 del 06/11/2023 del Responsabile dell’Area lavori pubblici;

Attività prevista: Riqualificazione funzionale, impiantistica e messa in sicurezza della scuola dell'infanzia “I.C. LUDWIG VAN BEETHOVEN”;

Stato di avanzamento:

Alla data del 29.07.2025 lo stadio del cronoprogramma risulta nella fase *esecuzione lavori*, l'intervento ha raggiunto un avanzamento finanziario pari ad € 305.410,02 corrispondente al 17,92%, rispetto all'importo dei lavori da contratto come certificato dal SAL trasmesso a tutto il 26.06.2025. La durata dei lavori prevista dal crono programma era di 410 giorni naturali e consecutivi, con data fine prefissata oltre proroghe al 30.09.2025.

Disallineamenti con ReGiS: L'ente dichiara che i disallineamenti, in termini economici, tra i dati (finanziamento PNRR di € 1.740.000,45) e quelli rilevabili dal Regis (€ 1.914.000,45) sono relativi all'incremento concesso con decreto n. 58 del 01/03/2024, dalla Ragioneria Generale dello Stato, inerente il FOI (fondo per l'avvio delle opere indifferibili), risultando il comune di Casaluce assegnatario dell'importo definitivo di € 174.000,00, corrispondente all'incremento del 10% del finanziamento di € 1.740.000,45, ottenuto per l'intervento in parola che diventa pari ad € 1.914.000,45, (determina n° 242 del 17/07/2025).

Sistema di audit interno: Con delibera di Giunta. 24 del 21/03/2025 recante: "cabina di regia per l'attuazione e il monitoraggio dei progetti finanziati nell'ambito del piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). Atto di indirizzo", è stata istituita la cabina di regia per il monitoraggio dei progetti PNRR ed è stato approvato altresì il disciplinare di funzionamento. A seguito della costituzione e convocazione, vi sono stati due diversi incontri, in data 26/05/2025 e in data 09/06/2025 che hanno verificato lo stato di attuazione degli interventi.

Poteri sostitutivi: Non risultano attivati poteri sostitutivi da parte di altri organi.

2.2 Risccontro alle richieste afferenti alla gestione economico-finanziaria

Con riferimento alle richieste relative alla gestione economico-finanziaria del progetto, il Comune, con specifico riguardo a quanto richiesto, ha risposto nei termini di seguito indicati:

- **Capitolo di spesa:** Capitolo 42112.13.
- **Capitolo di entrata:** Non viene espressamente dichiarato nella nota di risccontro.

Impegni assunti: Totale impegni euro 1.740.000,00 di cui:

- annualità 2023 pari ad euro 115.119,20;
- annualità 2024 pari euro 1.624.880,80;

Accertamenti assunti

- annualità 2022 pari ad euro 174.000,00 accertato ed incassato con reversale 2022/1783.

- annualità 2023 pari ad euro 1.566.000,00, contabile n. 2023/36 incassato solo importo di euro 348.000,00 con giusta reversale n. 2023/1650.

Pagamenti effettuati ad oggi: alla data della prima richiesta istruttoria, risultano pagamenti effettuati dichiarati per euro 79.934,40, alla data di riscontro ulteriore (07.01.2026), si rilevano variazioni dei pagamenti, che passano alla somma di euro 354.059,72 (di cui euro 262.111,92 al 12.09.2025 ed euro 12.013,80 al 08.10.2025).

Fonti di finanziamento: Fondi PNRR per € 1.740.000,45 oltre risorse per l'incremento del 10% FOI pari ad euro 174.000,00.

Trasferimenti: Anticipazioni totali trasferite alla data del 29.07.2025 pari ad euro 522.000,00, non si riscontrano ulteriori trasferimenti alla data di recente riscontro (07.01.2026).

Altri elementi economico-contabili:

- In merito alle anticipazioni di cui all'art. 9, c. 6, del d.l. n. 152 del 2021 (conv. dalla I. n. 233 del 2021) si dichiara che l'incasso delle somme avvenuto sul Conto Banca d'Italia pari a euro 522.000,00 è stato regolarmente registrato con giuste reversali n. 2022/1783 pari ad euro 174.000,00 e reversale n. 2023/1650 pari ad euro 348.000,00.;
- Risulta applicata la deroga dell'art. 15, cc. 3 e 4, del d.l. n. 77 del 2021 (conv. dalla I. n. 108 del 2021). L'Ente ha proceduto accertando l'intero importo del finanziamento concesso, facendo confluire predette somme nel risultato di amministrazione come risorse vincolate visibili dall'Allegato 2 "Gestione risorse vincolate nel risultato di amministrazione" del rendiconto di gestione annualità 2022, 2023, 2024.
- **Economie:** Al momento non si dichiarano/rilevano economie.

Congruità delle risorse:

- Relativamente all'adeguatezza delle risorse stanziare per la realizzazione del progetto, si rappresenta che le risorse erano adeguata in quanto l'affidamento dei lavori è stato effettuato mediante adesione ad "Accordo Quadro di INVITALIA" con determina n° 49 del 25/02/2023 e pertanto a seguito della tempestiva aggiudicazione dei lavori da parte di Invitalia, non è stata necessaria una rielaborazione del progetto per adeguamento prezzi;
- Tenuto conto dell'aumento dei prezzi, l'ufficio tecnico ha comunicato che il Comune di Casaluce, per l'opera in questione, è risultato assegnatario dell'importo definitivo di € 174.000,00 in forza di decreto n. 58 del 01/03/2024, della Ragioneria Generale dello Stato. A seguito della predetta assegnazione è stato rielaborato il Quadro Economico, inserendo tale importo alla voce "Incremento 10% risorse FOI per adeguamento prezzi (Decreto RGS n.

58/2024)", con determina n° 242 del 17/07/2025. La determina è stata trasmessa al "servizio finanziario per quanto di competenze e per la necessaria e dovuta predisposizione della variazione al Bilancio di previsione 2025/2027 per la parte eccedente il quadro economico precedentemente approvato, consistente in € 174.000,00";

- Incrementi dei costi o problemi in gara/esecuzione: L'ente dichiara che non è stato necessario rielaborare il progetto ma solo adeguare il Q.E. prevedendo solo l'incremento della spesa dell'O.P., peraltro finanziata dalla RGS, per garantire la copertura dei maggiori oneri dovuti all'aumento dei costi dei materiali (determina n° 242 del 17/07/2025).

3. Conclusioni e rilievi

3.1. Rilievo dati dichiarati in Regis

Dalla puntuale consultazione dei dati Regis alla data del 07.01.2026, relativamente agli stati d'avanzamento del cronoprogramma dichiarato, si rileva il generale rispetto delle tempistiche dichiarate nel cronoprogramma, consultabile in Regis. Particolare attenzione merita la dichiarazione di fine lavori da parte dell'ente, definita in data 30.09.2025 (rilevabile dal prot. 4595 del 29.07.2025), che risulta non congruente con quella riscontrata recentemente (07.01.2026) sulla piattaforma Regis, (con data fine prevista al 13.01.2026).

3.2. Rilievi finanziari e Conclusioni finali

A seguito dell'avvio d'ufficio del procedimento di controllo avente ad oggetto la gestione, da parte del Comune di Casaluce nella sua qualità di soggetto attuatore e destinatario di finanziamenti PNRR dei progetti in premessa indicati, esperita l'attività istruttoria, la Sezione rileva quanto segue.

Come evidenziato nel sopra riportato paragrafo, il Cup esaminato presenta una bassa percentuale di completamento con una minima variazione rispetto alle date di rilievo, attualmente pari circa il 20,7%, che seppur in linea, in termini generali, ai cronoprogrammi dichiarati, sembrerebbe presentare delle anomalie rispetto all'arco temporale considerato per il completamento dell'opera. Tale tesi appare supportata dalle dichiarazioni presenti nei verbali della commissione interna di monitoraggio. Nello specifico, nel verbale numero 1 del 26.05.2025 si dichiara che *"i lavori non sembrano in linea col termine finale"*.

Inoltre, nel documento di riscontro, il Comune dichiara testualmente *"L'Ente ha proceduto accertando l'intero importo del finanziamento concesso"*, successivamente si è proceduto, come evidente dai riscontri contabili, ad impegnare ed accertare la somma di € 1.740.000,00 a fronte di un finanziamento totale pari ad euro € 1.914.000,45. Da tali elementi, sembrerebbe che i capitoli di bilancio non siano stati predisposti prevedendo la cifra totale dell'opera. Tale tesi appare supportata dalle

risultanze del Piano Esecutivo di Gestione (approvato con delibera di Giunta numero 52 del 20.05.2025), specificatamente al capitolo 42112.13, si riporta una previsione al 2025 pari a euro 1.218.000,00, che aggiunta alla quota effettivamente incassata pari a euro 522.000,00, (come dichiarato da riscontro istruttorio) riporta un totale di previsione iniziale pari a euro 1.740.000,00, non congruente con il totale dell'opera.

In ultimo, si rileva, che a seguito della nota inviata dal magistrato istruttore, in data 08.07.2025 protocollo 4103, si è avuto un incremento rilevante dei pagamenti effettuati, che passano da 79.934,00 alla somma di 354.059,72 alla data ultima dell'08.10.2025.

La Sezione, auspicando la continuazione della più celere esecuzione delle opere, richiama all'attenzione degli organi di indirizzo politico e di controllo del Comune di Casaluce, nonché del suo personale dirigenziale e amministrativo degli obblighi di diligenza qualificata inerenti alla gestione delle risorse trasferite a valere sui fondi del PNRR e i conseguenziali profili di responsabilità.

P.Q.M.

la Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Campania

ACCERTA

allo stato degli atti acquisiti, la presenza, nei termini descritti in parte motiva, dei sopra menzionati profili di criticità nell'ambito della gestione del progetto indicato in epigrafe, avente Cup J98I22000030006

DISPONE

1. che copia della presente deliberazione sia trasmessa, al Presidente del Consiglio comunale del Comune di Casaluce;
2. che l'Amministrazione provveda a trasmettere a questa Sezione, attraverso il sistema Con.Te, una relazione di aggiornamento sullo stato di realizzazione del progetto in argomento entro e non oltre il 28 febbraio 2026;
3. che la medesima sia pubblicata sul sito istituzionale dell'Amministrazione, ai sensi dell'art. 31 del d. lgs. n. 33 del 2013.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso in Napoli, nella camera di consiglio del 14 gennaio 2026.

Il Relatore
Stefania Calcari
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Alfredo Grasselli
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria in data 19 gennaio 2026

Il funzionario preposto al Servizio di supporto
Giuseppe Imposimato
(firmato digitalmente)