



Deliberazione n. 26/2022

REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
COLLEGIO DEL CONTROLLO CONCOMITANTE
PRESSO LA SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE
DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

composta dai magistrati

Massimiliano Minerva	Presidente
Federico Pepe	Consigliere
Paola Briguori	Consigliere
Alessandro Forlani	Consigliere
Stefania Anna Dorigo	Primo Referendario
Marinella Colucci	Primo Referendario
Fedor Melatti	Referendario
Gaspere Rappa	Referendario
Raimondo Nocerino	Referendario
Anna Peta	Referendario
Giuseppina Veccia	Consigliere Relatore

Adunanza del 19 dicembre 2022

ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

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

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

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

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

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

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

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

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo 22 dicembre 2021, n. 21, con la quale è stato approvato il documento concernente la "*Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2022*", ai sensi dell'art. 5 del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione n. 14/DEL/2000 cit;

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

VISTO il decreto presidenziale n. 11 del 1° marzo 2022 con il quale è stata assegnata al cons. Giuseppina Veccia l'istruttoria del progetto denominato "Sviluppo industria cinematografica (Progetto Cinecittà)"- PNRR – MIC3 – Investimento 3.2";

VISTA la Relazione istruttoria conclusiva del cons. Giuseppina Veccia del 12 dicembre 2022, trasmessa in pari data per posta elettronica interna a tutti i componenti del Collegio, con la quale è stato chiesto il deferimento della questione al Collegio;

UDITA nell'adunanza pubblica del 19 dicembre 2022, il relatore cons. Giuseppina Veccia ed il Ministero della cultura in qualità di Amministrazione titolare del Progetto in argomento

RITENUTO IN FATTO

1. Con Deliberazione n. 1/2022, questo Collegio ha approvato il “*Quadro programmatico del controllo concomitante*” relativo all’anno 2022, assoggettando ad istruttoria, fra gli altri, il Progetto denominato “Sviluppo industria cinematografica (Progetto Cinecittà)”- PNRR – MIC3 – Investimento 3.2” per il quale sono state stanziare complessive risorse pari a 300 milioni di euro, da impiegare nelle seguenti tre linee di intervento:

a) potenziamento degli studi cinematografici di Cinecittà gestiti da Cinecittà S.p.a., già Istituto Luce Cinecittà S.r.l.;

b) potenziamento delle attività di produzione e formazione del Centro Sperimentale di Cinematografia, anche in termini di nuovi strumenti di produzione audiovisiva, internazionalizzazione e scambi culturali, allestimento di un laboratorio fotochimico per la conservazione delle pellicole;

c) sviluppo di infrastrutture ("*virtual production live set*") ad uso professionale e didattico tramite *e-learning*, digitalizzazione e modernizzazione del parco immobiliare ed impiantistico: rafforzamento delle capacità e competenze professionali nel settore audiovisivo legate soprattutto a favorire la transizione tecnologica.

I target e Milestone da raggiungere sono come di seguito indicati:

T4-2022: pubblicazione di offerte di lavori per 9 studi (rilevanza nazionale);

T4-2022: aggiudicazione delle gare d'appalto per i lavori relativi alle attività del Set di Produzione Virtuale del Centro Sperimentale di Cinematografia (rilevanza nazionale);

T2-2023: firma del contratto tra il soggetto attuatore Istituto Luce Studios e le imprese in relazione alla costruzione di nove studi (rilevanza europea).

2. A seguito di istruttoria che ha visto anche la collaborazione della Guardia di Finanza, in attivazione del Protocollo di intesa del 04.03.2013 sui rapporti di collaborazione fra la Corte dei conti nell’esercizio delle funzioni di controllo e la Guardia di finanza - Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie – sono state formulate osservazioni, evidenziate già nelle prime note istruttorie e, per ultimo, nella nota prot. CACC0001042 del 28/11/2022, indirizzate al Ministero della cultura quale Amministrazione titolare del progetto ed, in

particolare, all'Unità di Missione per il PNRR ed alla Direzione generale per il cinema e l'audiovisivo, dalla stessa Unità indicata quale soggetto attuatore.

Non avendo dette osservazioni ricevuto esaustiva risposta nei riscontri forniti dall'Amministrazione per ultimo con nota prot. MIC_SG_PNRR/6_12_2022/0039124-P, esse hanno trovato espresso richiamo, per i profili rimasti non chiariti, nella motivazione della relazione con la quale il magistrato istruttore ha chiesto di deferire la questione al Collegio per l'adozione delle opportune deliberazioni, previa eventuale audizione dell'Amministrazione al fine di acquisirne l'avviso in ordine a detti specifici profili.

Ne è seguita nota presidenziale n. 0001144 del 13.12.2022 di convocazione del Direttore Generale dell'Unità di Missione per l'attuazione del PNRR, ing. Angelantonio Orlando e del Direttore generale del Cinema ed audiovisivo, dott. Nicola Borrelli per l'audizione che si è tenuta nell'adunanza pubblica del 19 dicembre 2022.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Il controllo concomitante, per la prima volta introdotto dall'articolo 11, comma 2, della legge 4 marzo 2009 n. 15, è stato recentemente richiamato e rinnovato, in una più specifica declinazione, dall'art. 22 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, ponendosi nel più vasto ambito delle forme di controllo sulle Amministrazioni dello Stato rimesse alla Corte dei conti, rispetto alle quali - ed, in particolare, al controllo sulla gestione - presenta punti di contatto e di indubbia correlazione, condividendone ambiti e principi ispiratori, ma differenziandosene per finalità, tempi, modalità ed esiti. In particolare, il legislatore ha avvertito la necessità di intensificare e prevedere, nell'ambito di quelle demandate alla Corte dei conti, nuove forme di controllo, in grado di assicurare un controllo tempestivo ed un'azione propulsiva finalizzata al corretto impiego delle risorse disponibili al fine di intercettare e, ove possibile, prevenire, attraverso un dialogo aperto con le stesse Amministrazioni, gravi irregolarità gestionali o gravi deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di

attuazione stabiliti da norme, nazionali o comunitarie, ovvero da direttive del Governo. La finalità del controllo concomitante è orientata, dunque, ad assicurare, con tempi e modalità più immediati e stringenti, quell'efficacia dell'azione amministrativa radicata nel principio di buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione e che trova garanzia in un controllo che affianca, passo dopo passo, l'azione amministrativa nei singoli segmenti di attuazione delle diverse misure ed interventi voluti dal legislatore e bisognosi di trovare, per essere efficaci, corretta e tempestiva attuazione presso i destinatari.

Oltre agli esiti normativamente previsti, qualora si accerti la presenza di ritardi o di carenze gestionali non tali da integrare la soglia di gravità prevista dalle disposizioni di cui alla legge n. 15 del 2009 e al d.l. n. 76 del 2020 cit., il Collegio può indirizzare all'Amministrazione specifiche raccomandazioni e avvisi (*warning*), affinché venga stimolato un percorso auto-correttivo – che l'Amministrazione potrà declinare sia sul piano delle decisioni legislative, dell'organizzazione amministrativa, delle attività gestionali, sia sul piano dei “controlli interni” – orientato ad una più efficace ed efficiente gestione delle risorse finanziarie.

2. Nel caso in esame le risultanze dell'istruttoria condotta dal magistrato incaricato e l'esito dell'audizione esperita nell'adunanza pubblica rendono opportuno rivolgere - per le ragioni che si vanno ad esporre – al Ministero della cultura, amministrazione titolare e soggetto attuatore per gli interventi di interesse della presente Deliberazione, le raccomandazioni che seguono, in linea con quanto indicato nella relazione conclusiva del Magistrato istruttore.

2.1. In via generale e preliminare occorre soffermarsi sulla *governance* del Progetto PNRR – M1C3 – Investimento 3.2. in argomento.

Il decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108 recante “*Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e delle prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*”, all'art. 8, prevede che ciascuna Amministrazione centrale titolare di interventi inseriti nel PNRR provveda, previa individuazione, al proprio interno, della struttura di livello dirigenziale generale di

riferimento ovvero istituzione di apposita unità di missione di livello dirigenziale, al coordinamento delle relative attività di gestione, nonché al loro monitoraggio, rendicontazione e controllo, costituendo il punto di contatto con il Dipartimento Ragioneria generale dello Stato - Servizio centrale per il PNRR per l'espletamento degli adempimenti previsti dal Regolamento (UE) 2021/241 e, in particolare, per la presentazione alla Commissione europea delle richieste di pagamento ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 2 del medesimo regolamento e provveda a trasmettere al predetto Servizio centrale per il PNRR i dati finanziari e di realizzazione fisica e procedurale degli investimenti e delle riforme, nonché l'avanzamento dell'attuazione dei relativi obiettivi intermedi e finali, attraverso le specifiche funzionalità del sistema informatico di cui all' articolo 1, comma 1043, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 .

I commi 3 e 4 del citato art. 8 rimettono alla medesima struttura la vigilanza affinché siano adottati criteri di selezione delle azioni coerenti con le regole e gli obiettivi del PNRR e l'emanazione di linee guida per assicurare la correttezza delle procedure di attuazione e rendicontazione, la regolarità della spesa ed il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali e di ogni altro adempimento previsto dalla normativa europea e nazionale applicabile al PNRR, nonché la vigilanza sulla regolarità delle procedure e delle spese e l'adozione di tutte le iniziative necessarie a prevenire, correggere e sanzionare le irregolarità e gli indebiti utilizzi delle risorse.

A tali previsioni il Ministero della cultura, titolare del progetto in esame, ha dato attuazione con decreto del Segretario generale n. 10 del 20.01.2022, in sostituzione ed abrogazione del precedente provvedimento n.528/2021, nel quale, dato atto dei provvedimenti organizzativi intervenuti ai fini dell'attuazione degli interventi del PNRR - attivazione dell'Unità di Missione di cui all'art. 26-bis del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 169 del 2019; istituzione, nell'ambito del Segretariato Generale, del Servizio VIII – Attuazione PNRR e coordinamento della programmazione strategica; nomina, con DPCM 19 ottobre 2021, del Direttore generale dell'Unità di missione per l'attuazione del PNRR; nomina, con decreto dirigenziale n.2506, del 16 dicembre 2021, di n. 20 unità di

personale non dirigenziale, a tempo determinato – ha proceduto (art. 2) alla ripartizione, tra le strutture amministrative interne, dei compiti connessi alla realizzazione di tutti gli interventi di competenza del Ministero della cultura, indicando, per il Progetto “Sviluppo industria cinematografica (Progetto Cinecittà)”- PNRR – MIC3 – Investimento 3.2”, la Direzione Generale per il cinema e l’audiovisivo quale “struttura attuatrice”.

Quanto sopra premesso, l’istruttoria condotta e l’audizione esperita hanno restituito un assetto non del tutto allineato con la *governance* appena descritta.

In particolare, il Ministero ha riferito che, pur non avendo l’indicata struttura attuatrice – Direzione generale per il cinema e l’audiovisivo – ancora adottato alcun atto recante istruzioni, linee guida ovvero indirizzi di coordinamento e, comunque, in assenza di un quadro convenzionale atto a regolarne rapporti e reciproci obblighi - altri soggetti, distinti ed ulteriori rispetto al Ministero, sarebbero di fatto intervenuti nella realizzazione del progetto in argomento. Il riferimento, in particolare, è a Cinecittà S.p.A. – anche nella sua precedente veste di Istituto Luce S.r.l. – al quale il Ministero intende riconoscere la qualità di “soggetto attuatore” sulla base di quanto evincibile dal documento *Narrativa al PNRR*, trasmesso dal Governo alla Commissione Europea e dalla documentazione allegata alla nota di trasmissione PMC_DRAGHI n. 6132 del 4/05/2021 ove, per la componente MIC3, Investimento 3.2 (pagg. 758- 762) l’Istituto Luce Cinecittà è menzionato, unitamente a Cassa Depositi e Prestiti e al Centro Sperimentale per la Cinematografia e la Cineteca Nazionale, tra gli “organismi intermedi” partecipi dell’implementazione esecutiva.

A rafforzare tale inquadramento il Ministero ha richiamato le complessive attività di rilancio del sito storico di Cinecittà che Istituto Luce s.r.l. ha avviato, a partire dal 2017, quando “*provvedeva a riacquisire il ramo d’azienda affittato, a decorrere dal 1997, da una società privata subentrando in tal modo nella gestione di tutte le attività legate agli Studios*”.

Secondo la prospettazione del Ministero (“*in tale contesto, con investimenti già in essere, il progetto complessivo di risanamento, potenziamento e sviluppo di Cinecittà,*

insieme ad altre azioni progettuali predisposte dalla Fondazione Centro Sperimentale di Cinematografia, è stato proposto alla Direzione Generale Cinema e audiovisivo che ha seguito le attività amministrative finalizzate all'inserimento di tali progetti all'interno del PNRR. Ciò posto, l'inclusione del progetto complessivo in seno agli investimenti finanziati a valere su risorse del PNRR, costituisce un presupposto fondamentale per il risanamento e lo sviluppo del sito di Cinecittà, nonché per il potenziamento delle attività svolte dal Centro Sperimentale di Cinematografia") sarebbe da ravvisarsi una relazione di continuità tra le predette iniziative ed il Progetto PNRR.

Pertanto, alla richiesta formulata dal magistrato istruttore di conoscere lo stato di attuazione della Misura in esame, il Ministero e, nello specifico, la Direzione generale per il cinema e l'audiovisivo e l'Unità di Missione per il PNRR – hanno risposto fornendo documentazione nella quale hanno trovato esposizione gli interventi deliberati da Cinecittà s.p.a. anche nella sua precedente veste societaria e costituiti da affidamenti per lavori e di servizi in generale finalizzati alla riqualificazione e rilancio del sito Cinecittà.

Rispetto a tali operazioni l'Amministrazione, nell'ultima nota del 6.12.2022, di riscontro alle contestazioni formulate dal magistrato istruttore, anche relative alle modalità di affidamento seguite dall'ente per i suddetti lavori e servizi, ha precisato *“che nessuna anticipazione di risorse a valere sul PNRR è stata corrisposta a Cinecittà S.p.A., in qualità di Soggetto attuatore, in quanto non è stato ancora sottoscritta la Convenzione di cui al punto precedente. Pertanto, né l'Unità di Missione, né la Direzione Generale Cinema e Audiovisivo, hanno vagliato e controllato la documentazione contabile e gli atti amministrativi a supporto della stessa al Progetto “Sviluppo industria cinematografica (Progetto Cinecittà)”-*

Sempre dalla medesima nota, nonché dall'audizione, risulta confermato essere ancora in discussione una bozza di Convenzione che si intenderebbe sottoscrivere ai sensi dell'art.5 comma 6 del d.lgs. n.50/2016, tra la suddetta Direzione generale del Ministero della cultura, e Cinecittà S.p.a., al dichiarato fine di *“disciplinare in maniera puntuale gli obblighi e gli adempimenti in capo al Soggetto attuatore”*, la cui formalizzazione sarebbe *“subordinata alla completa definizione da parte del Soggetto*

attuatore delle modifiche progettuali intervenute tra la presentazione del Piano alla Commissione Europea (aprile 2021) e l'attuale stato; modifiche progettuali derivanti dall'aumento dei costi delle materie prime e del mancato conferimento dei terreni da parte di Cassa Depositi e Prestiti”.

Quanto sopra premesso, questo Collegio osserva quanto segue.

Per mera chiarezza si premette che, allo stato degli atti, il Collegio non condivide la prospettazione fornita dal Ministero circa la qualificazione di Cinecittà s.p.a., già Istituto Luce s.r.l., quale soggetto attuatore del progetto in argomento, sulla base della mera inclusione di tale ente tra gli “organismi intermedi” a vario titolo partecipi alla realizzazione del progetto, di cui alla *Narrativa al PNRR*, (allegato alla documentazione trasmessa in sede europea 4/05/2021).

A tale qualificazione si oppone la diversa previsione del citato decreto sulla *Governance* del PNRR n.10/2022 del Segretario generale dello stesso Ministero che indica puntualmente la Direzione generale Cinema quale unica struttura attuatrice del Progetto, ascrivendole precisi compiti e conseguenti responsabilità.

In ogni caso, indiscussa la formale investitura dell'Unità di Missione e della competente Direzione generale del cinema quali soggetti tenuti, ciascuno per propria competenza, a compiti di coordinamento delle attività di gestione, del loro monitoraggio, rendicontazione e controllo, nonché della trasmissione al Servizio centrale per il PNRR dei dati finanziari e di realizzazione fisica e procedurale degli investimenti e dell'avanzamento dell'attuazione dei relativi obiettivi intermedi e finali, si deve evidenziare come l'istruttoria finora condotta riveli e la stessa audizione confermi la mancata adozione da parte delle suddette strutture ministeriali degli atti che le stesse avrebbero dovuto produrre nell'esercizio delle descritte funzioni nei confronti degli enti a vario titolo coinvolti nell'implementazione esecutiva del Progetto.

Circa l'esatta perimetrazione dei contenuti del Progetto PNRR in esame, il Collegio osserva che le pregresse attività di rilancio e sviluppo del sito di Cinecittà, riferite come avviate a partire dal 2017, oltre a costituire solo una parte della più

ampia Misura comunicata in sede europea, non valgono a qualificare l'Investimento oggi a carico del PNRR come "progetto in essere".

Premesso, infatti, che i "progetti in essere" da ammettere al PNRR dovrebbero includere, alla luce del criterio di ammissibilità definito dall'articolo 17, par. 2, del Regolamento (UE) 241 del 12 febbraio 2021, solo quelli "avviati" nel periodo compreso tra il 1° febbraio 2020 e la data di adozione del Piano, in ogni caso occorre far riferimento al dato testuale del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 6 agosto 2021 di assegnazione di risorse finanziarie previste per l'attuazione degli interventi del PNRR, che segnatamente classifica l'Investimento MIC3 I 3.2.come "nuovo" Progetto.

Da quanto sopra emerge l'imprescindibile elaborazione, da parte del Ministero titolare, di una pianificazione e programmazione *ex ante*, corredata da quadri economici-finanziari di dettaglio, degli interventi destinati a costituire il contenuto di ciascuna delle linee di azione in cui si articola il Progetto, solo genericamente delineato nella presentazione alla Commissione Europea.

Tale pianificazione analitica, all'interno di un unitario quadro circoscritto e coerente, si rendeva *ab origine* necessaria in rispondenza a molteplici esigenze, tutte insopprimibili.

Anzitutto al fine di distinguere, non essendo a tale scopo sufficiente il solo limite cronologico di cui all'art. 17 del Regolamento (UE) 241/2021, gli interventi da inserire nel PNRR dai restanti investimenti posti in essere in attuazione della *policy* societaria, anche finalizzati al risanamento di rami aziendali, avviati a partire dal 2017 da Istituto luce s.r.l. e da Cinecittà s.p.a., soggetti – vale la pena rilevare – distinti, anche sotto un profilo patrimoniale – dall'Amministrazione centrale, per il comune fine di risanamento e rilancio del sito.

La mancata individuazione *ex ante* degli specifici interventi da far confluire nel PNRR ha conseguentemente reso impossibile, ad oggi, lo svolgimento, da parte del Ministero dei compiti di monitoraggio, rendicontazione e controllo di cui all'art. 8 del decreto-legge n.77/2021, nonché la tracciabilità economico-finanziaria delle spese direttamente correlate agli interventi PNRR, la loro verifica di ammissibilità anche

ai sensi del D.L. 80/2021 e la relativa separazione rispetto alle spese correnti (ad. es., per personale, consulenze, funzionamento delle strutture amministrative, ecc.) ordinariamente sostenute dai c.d. “organismi intermedi”.

Tali compiti, peraltro, sono stati puntualmente conferiti alle “strutture attuatrici”, anche dal citato decreto del segretario generale n. 10/2022, tenute, tra le altre incombenze: a garantire la realizzazione operativa delle linee di investimento assegnate per gli importi complessivi indicati nonché il raggiungimento dei milestone e target riferiti alla Linea di investimento di competenza; ad assicurare la completa tracciabilità delle operazioni e la tenuta di una apposita codificazione contabile per l'utilizzo delle risorse del PNRR secondo le indicazioni fornite dal Ministero dell'economia e delle finanze, a registrare i dati di avanzamento finanziario nel sistema informativo messo a disposizione dal Ministero dell'economia e finanze; ad inoltrare, almeno bimestralmente, tramite il sistema informativo, la rendicontazione delle spese che hanno superato con esito positivo i controlli di gestione amministrativa ordinaria sul 100% delle spese, unitamente alle check list di controllo definite dal Sistema di gestione e controllo del PNRR e dai relativi documenti di indirizzo e linee guida afferenti la realizzazione degli investimenti e riforme incluse nel Piano.

L'assenza di un quadro economico-finanziario per i singoli interventi rileva negativamente anche sotto il profilo contabile.

Nella Relazione consegnata al Nucleo speciale della Guardia di finanza, Cinecittà s.p.a. descrive un particolare procedimento finalizzato ad assicurare *ex post* copertura finanziaria con le risorse PNRR ad attività già avviate, ed in alcuni segmenti già concluse mediante affidamenti di lavori e servizi esperiti dalla stessa società.

Il percorso descritto, in particolare, prevede che, a seguito del trasferimento da parte del Ministero, dell'anticipazione del 10% sulle risorse PNRR, si proceda al “giroconto” su un conto dedicato - che la società ha già proceduto ad attivare nel maggio 2022 - delle spese per affidamento di lavori e servizi già anticipate dalla società e poste a carico di diversi conti correnti alla stessa intestate, secondo quanto

disposto nelle rispettive deliberazioni che ne indicavano la copertura finanziaria nei relativi budget di Area.

Tale operazione non appare rispondente ai principi di separazione contabile ed agli obblighi di assicurare la completa tracciabilità delle operazioni e la tenuta di una apposita codificazione contabile per l'utilizzo delle risorse del PNRR, secondo le indicazioni fornite dal Ministero dell'economia e delle finanze.

A dimostrazione di tale situazione insiste la possibilità di provvedere alla copertura finanziaria delle suddette spese indifferentemente con i budget di area o con risorse del PNRR.

Da quanto sopra emerge, a carico delle strutture ministeriali, un esercizio assai limitato del ruolo alle stesse rimesso ai fini dell'attuazione del PNRR, ad oggi consistente nel futuro impegno a svolgere, su attività già autonomamente poste in essere da Istituto luce s.r.l. e da Cinecittà s.p.a., una mera verifica *ex post*, di ammissibilità in base al criterio cronologico – a comprendere le attività avviate a partire dal 1° febbraio 2020 – e di corretta adozione e applicazione delle procedure nell'affidamento dei lavori, servizi e forniture.

Il mancato esercizio delle funzioni di coordinamento, monitoraggio e controllo in via contestuale alla realizzazione degli interventi ed il dichiarato intento di svolgere verifiche solo in sede di rendicontazione ha comportato un formale ritardo nell'erogazione delle risorse, seppure il mancato trasferimento dell'anticipazione del 10% non ha avuto particolari effetti, considerata la già censurata previsione di utilizzare detti importi per sollevare Cinecittà s.p.a. di spese già sostenute ed imputate ai propri budget di area.

Tuttavia un controllo effettuato solo in via successiva, quale quello che le strutture ministeriali si accingono ora a svolgere, ben potrebbe comportare non solo un'inammissibilità delle spese a valere sulle risorse del PNRR ma anche un accertamento di irregolarità ovvero di non riconducibilità delle attività già svolte al Progetto PNRR, con conseguente inutilizzabilità delle stesse e pregiudizio delle successive fasi di realizzazione che da quelle dipendono, mettendo con ciò in serio pericolo il raggiungimento del milestone europeo della sottoscrizione dei contratti

con le imprese esecutrici dei lavori di costruzione dei nuovi teatri al T2 2023 (ad es. procedure attualmente in corso per la progettazione esecutiva e la realizzazione degli studi, bandite sulla base dei servizi di progettazione preliminare e definitiva resi a seguito di affidamento diretti esperiti nel 2020 da Istituto luce s.r.l. ed oggi per la prima volta sottoposti a verifica).

In proposito insistono, altresì, le osservazioni formulate dal magistrato istruttore nella nota di contestazioni del 28 novembre 2022 riguardo le modalità di adozione e svolgimento di procedure espletate da Istituto luce s.r.l. e da Cinecittà s.p.a. nell'affidamento dei lavori, servizi e forniture e tuttora in attesa di riscontro da parte del Ministero.

Parimenti appare contravvenire ai doveri di coordinamento e di indirizzo spettanti all'Amministrazione titolare e, nello specifico, alla competente Direzione generale quale soggetto attuatore, la rimessione a Cinecittà s.p.a., della "rimodulazione" del PNRR, da comunicare alla Commissione europea. Su tale punto, peraltro, si osservano intervenute già due "rimodulazioni del PNRR" ulteriori e successive alla versione comunicata in sede europea nel 2021 e caratterizzate entrambe da un notevole incremento dei costi, soprattutto nella realizzazione dei nuovi teatri, genericamente imputato all'aumento dei costi dei materiali ed all'intervenuta necessità di acquistare un immobile di cui era originariamente previsto il conferimento.

Si rileva, in proposito, il difficoltoso riscontro dell'incidenza di tali circostanze in perdurante assenza di quadri economici /finanziari di dettaglio per ogni singolo intervento da ascrivere al Progetto PNRR.

Non rispondente ai principi di buona amministrazione appare, inoltre, la subordinazione della sottoscrizione della convenzione con Cinecittà s.p.a., alla nuova rimodulazione del PNRR da elaborarsi a cura della medesima società, considerato che il redigendo atto convenzionale dovrebbe disciplinare gli obblighi – e le eventuali sanzioni, in caso di mancato raggiungimento, nei tempi assegnati, degli obiettivi previsti, ai sensi dell'art. 8, comma 5, del D.L. n.77/2021 – a carico di tale organismo intermedio.

Infatti, anche a tacere della distinta entità e natura giuridica della Direzione generale rispetto a Cinecittà s.p.a., società in proprietà pubblica ma operante secondo schemi di diritto privato, e della competenza della prima ad adottare tutte le iniziative necessarie ad orientare il corretto impiego delle risorse, è, in ogni caso, evidente il *vulnus* inferto all'equilibrio sinallagmatico, fondato su un principio di (almeno) parità, costituito dal rimettere la definizione delle attività oggetto della Convenzione all'autonoma ed esclusiva elaborazione di una delle due parti (Cinecittà s.p.a.).

Le osservazioni fin qui formulate sono da estendersi anche alle altre componenti del Progetto, ivi incluse le attività di formazione, rimesse all'implementazione esecutiva della Fondazione Centro Sperimentale di Cinematografia, destinataria di investimenti per importi complessivi pari a 32.250.000,00 e per le quali anche mancano progetti specifici e relativi quadri economico-finanziari.

Non in linea con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'impiego delle risorse PNRR, se non inserito in un quadro previsionale economico-finanziario ad oggi assente, si mostra l'annunciato acquisto con risorse del PNRR - in luogo del mancato conferimento originariamente previsto da parte dell'ente proprietario, Cassa Depositi e Prestiti - del terreno adiacente il sito di Cinecittà, e la conseguente insufficienza, unita al mancato reperimento *aliunde* di altre fonti di finanziamento, delle risorse del Piano per la realizzazione su tale area dei nuovi teatri.

Del pari, in assenza di un progetto specifico che ne chiarisca finalità e soggetti beneficiari e ne dimostri congruità economica e sostenibilità finanziaria in coerenza con il complessivo Progetto PNRR, anche l'acquisto di una sala cinematografica al patrimonio della Fondazione Centro sperimentale di cinematografia, non previsto nel Piano comunicato in sede europea, appare, per tale carenza anche solo documentale, non rispondente ai sopra richiamati principi di trasparenza e buona amministrazione.

Circa la milestone di rilevanza nazionale prevista al T4-2022 (Pubblicazione di offerte di lavori per 9 studi) da quanto riferito in audizione dai rappresentanti

dell'Amministrazione, ad oggi sarebbero state pubblicate n. 5 (cinque) procedure di gara per la costruzione di 7 (sette teatri).

Rilevato in ogni caso il mancato popolamento dell'applicativo ReGis, su cui non sono state registrate le operazioni effettuate e la mancata pubblicazione, ad oggi di ulteriori n. 2 (due) procedure di gara per la realizzazione di n.2 (due) teatri si osserva, allo stato degli atti, il forte rischio di mancato raggiungimento, al T4-2022 della prima tempistica di "Pubblicazione di offerte di lavori per 9 studi".

Infine, con riguardo alla milestone di rilevanza nazionale T4-2022 (Aggiudicazione delle gare d'appalto per i lavori relativi alle attività del Set di Produzione Virtuale del Centro Sperimentale di Cinematografia), ad oggi risulta pubblicato il bando di gara europea a procedura telematica aperta per la fornitura di un sistema di Virtual Production live set per la scuola nazionale cinema della Fondazione Centro Sperimentale di Cinematografia per un valore di euro 600.000,00 ma non pubblicata la relativa aggiudicazione.

Anche per tale componente, in disparte l'assenza di una progettazione e pianificazione dei singoli interventi relativi alle restanti risorse assegnate alla Fondazione Centro sperimentale di cinematografia nel complessivo ammontare di euro 32.250.000,00, si evidenzia, allo stato degli atti, il consistente rischio di mancato raggiungimento del T4-2022 (Aggiudicazione delle gare d'appalto per i lavori relativi alle attività del Set di Produzione Virtuale del Centro Sperimentale di Cinematografia).

Quanto sopra premesso e fatto salvo ogni successivo ulteriore esito

P.Q.M.

Il Collegio del controllo concomitante presso la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, al termine delle verifiche condotte sul progetto "Sviluppo industria cinematografica (Progetto Cinecittà)"- PNRR – M1C3 – Investimento 3.2" ed allo stato degli atti ,

ACCERTA

Per le ragioni indicate in motivazione, a carico del Ministero della cultura - Unità di missione per il PNRR e Direzione generale per il cinema e l'audiovisivo, con riferimento al progetto PNRR – MIC3 – Investimento 3.2”:

- il mancato esercizio delle funzioni previste dall'art. 8 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, inerenti: il coordinamento delle relative attività di gestione, del loro monitoraggio, rendicontazione e controllo nonché di vigilanza affinché siano adottati criteri di selezione delle azioni coerenti con le regole e gli obiettivi del PNRR; l'emanazione di linee guida per assicurare la correttezza delle procedure di attuazione e rendicontazione, la regolarità della spesa ed il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali; la vigilanza sulla regolarità delle procedure e delle spese e di adozione di tutte le iniziative necessarie a prevenire, correggere e sanzionare le irregolarità e gli indebiti utilizzi delle risorse;

- il consistente rischio di mancato raggiungimento delle seguenti milestone:

- ✓ T4-2022: pubblicazione di offerte di lavori per 9 studi (rilevanza nazionale);
- ✓ T4-2022: aggiudicazione delle gare d'appalto per i lavori relativi alle attività del Set di Produzione Virtuale del Centro Sperimentale di Cinematografia (rilevanza nazionale).

RACCOMANDA

Al Ministero della cultura, con riferimento al Progetto “Sviluppo industria cinematografica (Progetto Cinecittà)”- PNRR – MIC3 – Investimento 3.2”, di procedere con ogni urgenza a:

- 1) acquisire progetti specifici corredati dei relativi quadri economico-finanziari per ogni singolo intervento da ammettere al Progetto PNRR;
- 2) valutare i suddetti elaborati anche sotto il profilo della complessiva coerenza e sostenibilità finanziaria dell'intero Progetto PNRR;
- 3) adottare i dovuti atti di indirizzo, coordinamento, controllo, monitoraggio e vigilanza nei confronti dei soggetti partecipanti all'implementazione esecutiva delle diverse linee di intervento, procedendo alla sottoscrizione di atti, anche di

- natura convenzionale ove ne ricorrano i presupposti di legge, disciplinanti le attività da porre in essere per il futuro ed escluso ogni effetto convenzionale retroattivo, e le relative risorse da trasferire, nel rispetto dei principi di tracciabilità e trasparenza contabile, con previsioni di termini e scadenze coerenti con il raggiungimento dei target ed obiettivi di relativa pertinenza, a rilevanza nazionale ed europea, ed inserimento di clausole sanzionatorie in caso di mancata osservanza;
- 4) procedere al tempestivo trasferimento di risorse ai soggetti di cui al punto 3) previo esperimento delle dovute verifiche;
 - 5) adottare tutte le misure urgenti e necessarie per il raggiungimento degli obiettivi già previsti al 31.12.2022, ove non ancora realizzati;
 - 6) curare il costante inserimento ed aggiornamento dei dati richiesti sull'applicativo Regis.
 - 7) svolgere funzioni di verifica, rendicontazione e controllo delle attività poste in essere per la realizzazione del Progetto;
 - 8) adottare le dovute azioni e l'acquisizione dei prescritti pareri previsti per la comunicazione delle modifiche del Progetto nell'ambito del PNRR alla Commissione Europea;
 - 9) monitorare il corretto avanzamento dell'attuazione dei relativi obiettivi intermedi e finali, anche attraverso il compiuto svolgimento delle attività rimesse al soggetto attuatore.

Il Ministero della cultura è invitato a riferire, nel termine di giorni trenta dal ricevimento della presente deliberazione, sulle misure che ha inteso adottare per osservare le raccomandazioni impartite e pervenire alla rimozione delle criticità segnalate, significando che alla mancata comunicazione nel termine assegnato il Collegio attribuirà il valore di mancata adozione.

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

- Ministero della cultura ;
- Presidenza del Consiglio dei Ministri-Cabina di Regia PNRR;

- Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di Coesione ed il PNRR;
- Ragioneria Generale dello Stato- IGRUE- Autorità di Audit PNRR;
- Commissioni parlamentari competenti (Cultura).

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 19 dicembre 2022.

Il Magistrato estensore

Giuseppina VECCIA

(firmato digitalmente)

Il Presidente

Massimiliano MINERVA

(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria il

Il funzionario preposto

(firmato digitalmente)