

LA GOVERNANCE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA – Le nuove disposizioni in materia di Monitoraggio e rendicontazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)



PNRR

LE SCHEDE SINTETICHE

Il c.d. *Decreto PNRR 3*¹, con l'art. 1, comma 4, lett. e), tra le altre cose, ha profondamente innovato norme e procedure relative al *monitoraggio* e alla *rendicontazione* del PNRR – come disciplinate dal D.L. 31 maggio 2021, n. 77² – di competenza della Ragioneria Generale dello Stato.

In particolare, il citato art. 1, comma 4, lett. e) del Decreto PNRR 3, nel novellare l'art. 6 del D.L. n. 77/2021, ha introdotto nuove disposizioni destinate al potenziamento dei compiti di coordinamento, raccordo e sostegno delle strutture del Ministero dell'economia e delle finanze coinvolte nel processo di attuazione del programma *Next Generation EU*.

A tal fine, oltre a quanto previsto dalla normativa vigente, il legislatore ha istituito, presso il MEF, due posizioni di funzione dirigenziale di livello generale di consulenza, studio e ricerca, con corrispondente incremento della dotazione organica della dirigenza di prima fascia e soppressione di un numero di posizioni dirigenziali di livello non generale equivalente sul piano finanziario già assegnate al Ministero e di un corrispondente ammontare di facoltà assunzionali disponibili a legislazione vigente.

La relativa copertura finanziaria è assicurata dal quinto comma 5 dell'art. 1 del D.L. 13/2023³.

Il nuovo comma 2, dell'art. 6, D.L. n. 77/2021, che riprende, novellandole, le tematiche dell'originario comma 1, ha disposto la soppressione del *Servizio centrale per il PNRR* presso la Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze⁴ e la sua

¹ D.L. 24 febbraio 2023, n. 13 *Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune*, convertito con modificazioni dalla L. 21 aprile 2023, n. 41.

² Il decreto in questione è rubricato *Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*.

³ Il citato comma 5 dell'art. 1, D.L. n. 13/2023, c.d. *Decreto PNRR 3*, per la copertura finanziaria degli oneri derivanti dalle misure illustrate, mette a disposizione la somma di € 549.980 per l'anno 2023 e di € 659.980 annui a decorrere dall'anno 2024.

La relativa copertura deve essere garantita mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del *Fondo speciale di parte corrente* iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del *Programma Fondi di riserva e speciali* della missione «*Fondi da ripartire*» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

⁴ Al quale erano attribuiti la funzione di punto di contatto nazionale per l'attuazione del PNRR ed il compito di coordinamento operativo, monitoraggio, rendicontazione e controllo del PNRR.

sostituzione con un nuovo ufficio centrale di livello dirigenziale generale, denominato ***Ispettorato generale per il PNRR.***

L'istituendo ispettorato, nel rispetto dei relativi obblighi di informazione, comunicazione e di pubblicità, avrà i compiti di:

- coordinamento operativo sull'attuazione, gestione finanziaria e monitoraggio del PNRR;
- controllo e rendicontazione all'Unione europea ai sensi degli *articoli 22 e 24 del regolamento (UE) 2021/241 (cfr infra, allegato 1).*

Inoltre, detto Ispettorato sarà, altresì, responsabile della:

- gestione del *Fondo di rotazione del Next Generation EU-Italia* e dei connessi flussi finanziari;
- gestione del sistema di monitoraggio sull'attuazione delle riforme e degli investimenti del PNRR, assicurando il necessario supporto tecnico alle amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR di cui all'art. 8 del D.L. 77/2021⁵, e alle

⁵L'art. 8 del D.L. n. 77/2021, detta disposizioni per il *coordinamento della fase attuativa del PNRR*, prevedendo che ciascuna amministrazione centrale titolare di interventi previsti nel Piano debba individuare, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, *una struttura di livello dirigenziale generale* (esistente o di nuova istituzione) responsabile fino al completamento del PNRR, e comunque non oltre il 31 dicembre 2026. Detta struttura è articolata fino a un massimo di tre uffici dirigenziali di livello dirigenziale non generale e funge da punto di contatto con l'*Ispettorato generale per il PNRR* (in realtà l'art. 8, a causa di un evidente difetto di coordinazione tra le norme, mantiene ancora un esplicito riferimento al *Servizio centrale per il PNRR* ormai soppresso e sostituito, come detto, proprio dall'*Ispettorato generale per il PNRR*), svolgendo, altresì, attività di monitoraggio, rendicontazione e controllo, sulla base di apposite *linee guida* da essa adottate. La medesima struttura vigila affinché siano adottati criteri di selezione delle azioni coerenti con le regole e gli obiettivi del PNRR ed emana 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. Essa vigila, altresì, sulla regolarità delle procedure e delle spese e adotta tutte le iniziative necessarie a prevenire, correggere e sanzionare le irregolarità e gli indebiti utilizzi delle risorse. A tal fine adotta le iniziative necessarie a prevenire le frodi, i conflitti di interesse ed evitare il rischio di doppio finanziamento pubblico degli interventi. Nell'ambito di un protocollo d'intesa nazionale tra il governo e le parti sociali più rappresentative, ciascuna amministrazione centrale titolare di interventi previsti nel PNRR prevede periodici Tavoli di settore e territoriali finalizzati e continui sui progetti di investimento. Per la partecipazione ai Tavoli di settore e territoriali non spettano compensi, gettoni di presenza, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque denominati.

amministrazioni territoriali responsabili dell'attuazione degli interventi del PNRR di cui all'art. 9 del D.L. 77/2021⁶.

L'Ispettorato si articola in 8 uffici di livello dirigenziale non generale e, per l'esercizio dei propri compiti, può avvalersi del supporto di società partecipate dallo Stato (come previsto all'art. 9).

Per gli interventi di titolarità del Ministero dell'economia e delle finanze, l'Ispettorato svolge, in raccordo con le altre strutture del Ministero e nel rispetto delle loro competenze, le funzioni di Coordinamento della fase attuativa di cui all'art. 8, del D.L. n. 77/2021.

L'Ispettorato assicura il supporto per l'esercizio delle funzioni e delle attività attribuite all'Autorità politica delegata in materia di Piano nazionale di ripresa e resilienza ove nominata, anche raccordandosi con la **Struttura di missione PNRR**⁷ istituita presso la Presidenza del

⁶L'art. 9 del D.L. n. 77/2021 - *Attuazione degli interventi* - attribuisce alle singole Amministrazioni centrali o agli enti territoriali competenti per materia, la *realizzazione operativa*, sulla base delle specifiche competenze istituzionali, ovvero della diversa titolarità degli interventi definita nel PNRR. L'Amministrazione titolare può operare attraverso le proprie strutture o avvalendosi di soggetti attuatori esterni (individuati nel Piano) o secondo le modalità previste dalla normativa nazionale e comunitaria vigente. Per gli aspetti di tipo tecnico-operativo, le Amministrazioni possono avvalersi – a fini di efficacia e tempestività della realizzazione degli interventi del Piano – di società a prevalente partecipazione pubblica (rispettivamente, statale, regionale e locale), di enti del sistema camerale e di enti vigilati. Le Amministrazioni sono tenute ad assicurare la completa tracciabilità delle operazioni e la tenuta di una apposita codificazione contabile per l'utilizzo delle risorse del Piano. Inoltre, esse debbono conservare tutti gli atti e la relativa documentazione giustificativa su supporti informatici adeguati, e li rendono disponibili per le attività di controllo e di audit. Gli atti, i contratti ed i provvedimenti di spesa adottati dalle Amministrazioni per l'attuazione degli interventi del Piano sono sottoposti ai controlli ordinari di legalità ed ai controlli amministrativo contabili, previsti dalla legislazione azionale applicabile.

⁷ L'art. 2 del D.L. n. 13/2023 istituisce fino al 31 dicembre 2026, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, una *struttura di missione* articolata in quattro direzioni generali e denominata *Struttura di missione PNRR*, alla quale è preposto un coordinatore. La *Struttura di missione PNRR* provvede allo svolgimento delle seguenti attività:

- a) assicura il supporto all'Autorità politica delegata in materia di PNRR per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento dell'azione strategica del Governo relativamente all'attuazione del Piano;
- b) assicura e svolge le interlocuzioni con la Commissione europea quale punto di contatto nazionale per l'attuazione del PNRR, nonché per la verifica della coerenza dei risultati derivanti dall'attuazione del Piano e gli obiettivi e i traguardi concordati a livello europeo;
- c) in collaborazione con l'Ispettorato generale per il PNRR di cui al citato articolo 6 del D.L. n. 77 del 2021, verifica la coerenza della fase di attuazione del PNRR, rispetto agli obiettivi programmati, e provvede alla definizione delle eventuali misure correttive ritenute necessarie;
- d) sovrintende allo svolgimento dell'attività istruttoria relativa alla formulazione delle proposte di aggiornamento ovvero di modifica del PNRR ai sensi dell'articolo 21 del regolamento (UE) 2021/241;
- e) assicura, in collaborazione con l'Ispettorato generale per il PNRR lo svolgimento delle attività di comunicazione istituzionale e di pubblicità del PNRR, anche avvalendosi delle altre strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Inoltre, alla Struttura di missione PNRR sono trasferiti i compiti e le funzioni attribuiti alla *Segreteria tecnica* (l'art. 4 del D.L. n. 77/2021), quelli previsti dall'articolo 5, comma 3, lettera a), del citato D.L. n. 77 del 2021. In particolare, l'Unità è tenuta ad individuare, sulla base delle segnalazioni trasmesse dalla

Consiglio dei ministri. Per il coordinamento delle attività necessarie alle finalità sopra descritte, è istituita presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato una posizione di funzione dirigenziale di livello non generale di consulenza, studio e ricerca.

Il nuovo comma 2-bis (che riprende le tematiche del vecchio comma 2) prevede che, nello svolgimento delle funzioni ad esso assegnate, l'*Ispettorato generale per il PNRR* si raccorda con le altre strutture centrali e territoriali della Ragioneria generale dello Stato (anziché con l'*Unità di missione* come precedentemente previsto). Si dispone che le predette strutture concorrano al presidio dei processi amministrativi, al monitoraggio anche finanziario degli interventi del PNRR e al supporto alle amministrazioni centrali e territoriali interessate per gli aspetti di relativa competenza. A tal fine, è prevista l'istituzione, presso il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, di 6 (in luogo delle 5 inizialmente previste) posizioni di funzione dirigenziale di livello non generale di consulenza, studio e ricerca per le esigenze degli Ispettorati competenti.

Il comma 3 dell'articolo in esame autorizzata per l'attuazione delle disposizioni sin qui illustrate, la spesa di euro 930.000 per l'anno 2021 e di euro 1.859.000 annui a decorrere dall'anno 2022. Ai relativi oneri si provvede ai sensi dell'art. 16 del D.L.77/2021.

Cabina di regia, gli ostacoli all'attuazione corretta e tempestiva delle riforme e degli investimenti previsti nel PNRR derivanti dalle disposizioni normative e dalle rispettive misure attuative e propone rimedi. A tal fine è stata autorizzata la spesa di euro 1.304.380 per l'anno 2023 e di euro 1.565.256 per ciascuno degli anni dal 2024 al 2026.

Per lo svolgimento di questi attività è assicurato alla Struttura di missione PNRR l'accesso a tutte le informazioni e le funzionalità del sistema informatico dedicato (l'art. 1, comma 1043, L. 178/2020).

Allegato 1

REGOLAMENTO (UE) 2021/241 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO
del 12 febbraio 2021

[...]

Articolo 22

Tutela degli interessi finanziari dell'Unione

1. Nell'attuare il dispositivo gli Stati membri, in qualità di beneficiari o mutuatari di fondi a titolo dello stesso, adottano tutte le opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e per garantire che l'utilizzo dei fondi in relazione alle misure sostenute dal dispositivo sia conforme al diritto dell'Unione e nazionale applicabile, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi. A tal fine, gli Stati membri prevedono un sistema di controllo interno efficace ed efficiente nonché provvedono al recupero degli importi erroneamente versati o utilizzati in modo non corretto. Gli Stati membri possono fare affidamento sui loro normali sistemi nazionali di gestione del bilancio.
2. Gli accordi di Prestito (l'art. 15, paragrafo 2, e all'art. 23, paragrafo 1), contemplano per gli Stati membri i seguenti obblighi:
 - a) verificare regolarmente che i finanziamenti erogati siano stati utilizzati correttamente, in conformità di tutte le norme applicabili, e che tutte le misure per l'attuazione di riforme e progetti di investimento nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza siano state attuate correttamente, in conformità di tutte le norme applicabili, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi;
 - b) adottare misure adeguate per prevenire, individuare e risolvere le frodi, la corruzione e i conflitti di interessi quali definiti all'articolo 61, paragrafi 2 e 3, del regolamento finanziario, che ledono gli interessi finanziari dell'Unione e intraprendere azioni legali per recuperare i fondi che sono stati indebitamente assegnati, anche in relazione a eventuali misure per l'attuazione di riforme e progetti di investimento nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza;
 - c) corredare una richiesta di pagamento di:
 - i) una dichiarazione di gestione che attesti che i fondi sono stati utilizzati per lo scopo previsto, che le informazioni presentate con la richiesta di pagamento sono complete, esatte e affidabili e che i sistemi di controllo posti in essere forniscono le garanzie necessarie a stabilire che i fondi sono stati gestiti in conformità di tutte le norme applicabili, in particolare in materia di prevenzione dei conflitti di interessi, delle frodi, della corruzione e della duplicazione dei finanziamenti da parte del dispositivo e di altri programmi dell'Unione nel rispetto del principio di una sana gestione finanziaria; e
 - ii) una sintesi degli audit effettuati, che comprenda le carenze individuate e le eventuali azioni correttive adottate;
 - d) ai fini dell'audit e del controllo e al fine di fornire dati comparabili sull'utilizzo dei fondi in relazione a misure per l'attuazione di riforme e progetti di investimento nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza, raccogliere le seguenti categorie standardizzate di dati, nonché garantire il relativo accesso:
 - i) il nome del destinatario finale dei fondi;

- ii) il nome dell'appaltatore e del subappaltatore, ove il destinatario finale dei fondi sia un'amministrazione aggiudicatrice ai sensi delle disposizioni nazionali o dell'Unione in materia di appalti pubblici;
 - iii) il/inoome/i,il/icognome/i e la data di nascita del/dei titolare/i effettivo/i del destinatario dei fondi o appaltatore;
 - iv) un elenco di eventuali misure per l'attuazione di riforme e progetti di investimento nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza con l'importo totale del finanziamento pubblico di tali misure e con l'indicazione dell'importo dei fondi erogati nell'ambito del dispositivo e di altri fondi dell'Unione;
- e) autorizzare espressamente la Commissione, l'OLAF, la Corte dei conti e, se del caso, l'EPPO a esercitare i rispettivi diritti di cui all'art. 129, paragrafo 1, del regolamento finanziario e imporre a tutti i destinatari finali dei fondi erogati per le misure di attuazione delle riforme e dei progetti di investimento inclusi nel piano per la ripresa e la resilienza, o a tutte le altre persone o entità coinvolte nella loro attuazione, l'obbligo di autorizzare espressamente la Commissione, l'OLAF, la Corte dei conti e, se del caso, l'EPPO a esercitare i diritti di cui all'art. 129, paragrafo 1, del regolamento finanziario e imporre obblighi analoghi a tutti i destinatari finali dei fondi erogati;
- f) conservare i dati conformemente all'art. 132 del regolamento finanziario.
3. I dati personali di cui al paragrafo 2, lettera d), del presente articolo, sono trattati dagli Stati membri e dalla Commissione esclusivamente ai fini dello svolgimento, e per la durata corrispondente, delle procedure di discarico, audit e controllo dell'utilizzo dei fondi in relazione all'attuazione degli accordi di prestito cui all'art. 15, paragrafo 2, e all'art. 23, paragrafo 1. Nel quadro della procedura di discarico della Commissione, il dispositivo è soggetto agli obblighi di informazione nell'ambito delle relazioni integrate in materia finanziaria e di responsabilità e, in particolare, è oggetto di un capitolo separato della relazione annuale sulla gestione e il rendimento.
4. La Commissione mette a disposizione degli Stati membri un sistema integrato e interoperabile di informazione e monitoraggio, comprendente un unico strumento di estrazione di dati e valutazione del rischio, al fine di accedere ai dati pertinenti e di analizzarli, in vista di un'applicazione generalizzata di tale sistema da parte di Stati membri, anche con il sostegno dello strumento di sostegno tecnico.
5. Gli accordi di prestito, prevedono inoltre il diritto della Commissione di ridurre proporzionalmente il sostegno nell'ambito del dispositivo e di recuperare qualsiasi importo dovuto al bilancio dell'Unione o di chiedere il rimborso anticipato del prestito in caso di frode, corruzione e conflitto di interessi che ledano gli interessi finanziari dell'Unione qualora non vi sia stata rettifica da parte dello Stato membro, o una grave violazione di un obbligo derivante da detti accordi.

Nel decidere in merito all'importo del recupero e della riduzione o dell'importo da rimborsare anticipatamente, la Commissione rispetta il principio di proporzionalità e tiene conto della gravità della frode, della corruzione e del conflitto di interessi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, o di una violazione di un obbligo. Allo Stato membro è data l'opportunità di presentare le proprie osservazioni prima che sia effettuata la riduzione o richiesto il rimborso anticipato.

[...]

Articolo 24

Regole concernenti il pagamento, la sospensione e la risoluzione degli accordi

riguardanti i contributi finanziari e i prestiti

1. I pagamenti dei contributi finanziari e, se del caso, dei prestiti allo Stato membro interessato a norma del presente articolo sono effettuati entro il 31 dicembre 2026 conformemente agli stanziamenti di bilancio e compatibilmente con le risorse finanziarie disponibili.
2. Dopo aver raggiunto i traguardi e gli obiettivi concordati e indicati nel piano per la ripresa e la resilienza, lo Stato membro interessato presenta alla Commissione una richiesta debitamente motivata relativa al pagamento del contributo finanziario e, se del caso, del prestito. Gli Stati membri possono presentare alla Commissione tali richieste di pagamento due volte l'anno.
3. La Commissione valuta in via preliminare, senza indebito ritardo e al più tardi entro due mesi dal ricevimento della richiesta, se i pertinenti traguardi e obiettivi indicati nella decisione di esecuzione del Consiglio, siano stati conseguiti in misura soddisfacente. Il conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi presuppone che le misure relative ai traguardi e agli obiettivi conseguiti in misura soddisfacente in precedenza non siano state annullate dallo Stato membro interessato. Ai fini della valutazione è tenuto conto anche degli accordi operativi. La Commissione può essere assistita da esperti.
4. Se effettua una valutazione preliminare positiva del conseguimento soddisfacente dei pertinenti traguardi e obiettivi, la Commissione trasmette le proprie conclusioni al comitato economico e finanziario e ne chiede il parere sul conseguimento soddisfacente dei pertinenti traguardi e obiettivi. La Commissione tiene conto del parere del comitato economico e finanziario per la sua valutazione.
5. Se effettua una valutazione positiva, la Commissione adotta, senza indebito ritardo, una decisione che autorizza l'erogazione del contributo finanziario e, ove applicabile, del prestito in conformità del regolamento finanziario.
6. Se, a seguito della valutazione, la Commissione accerta che i traguardi e gli obiettivi indicati nella decisione di esecuzione del Consiglio non sono stati conseguiti in misura soddisfacente, il pagamento della totalità o di parte del contributo finanziario e, ove applicabile, del prestito è sospeso. Lo Stato membro interessato può presentare le proprie osservazioni entro il termine di un mese dalla comunicazione della valutazione della Commissione. La sospensione è revocata solamente quando lo Stato membro interessato ha adottato le misure necessarie per garantire un conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi che figurano nella decisione di esecuzione del Consiglio.
7. Il termine di pagamento inizia a decorrere dalla data di comunicazione della decisione che autorizza l'erogazione allo Stato membro interessato o dalla data di comunicazione della revoca della sospensione.
 1. Se lo Stato membro interessato non ha adottato le misure necessarie entro un periodo di sei mesi dalla sospensione, la Commissione riduce proporzionalmente l'importo del contributo finanziario e, ove applicabile, del prestito dopo aver dato allo Stato membro interessato la possibilità di presentare le proprie osservazioni entro un termine di due mesi dalla comunicazione delle sue conclusioni.
 2. Se, entro il termine di 18 mesi dalla data di adozione della decisione di esecuzione del Consiglio, non sono stati compiuti progressi concreti da parte dello Stato membro interessato per quanto riguarda il conseguimento dei pertinenti traguardi e obiettivi, la Commissione risolve gli accordi di Prestito, e disimpegna l'importo del contributo

finanziario fatto salvo l'art. 14, paragrafo 3, del regolamento finanziario. Qualsiasi eventuale prefinanziamento è recuperato integralmente. La Commissione adotta una decisione sulla risoluzione degli accordi di prestito, ove applicabile, del recupero del prefinanziamento dopo aver dato allo Stato membro interessato la possibilità di presentare le proprie osservazioni entro un termine di due mesi dalla comunicazione della sua valutazione relativa alla mancata realizzazione di progressi concreti.

3. In presenza di circostanze eccezionali, l'adozione della decisione che autorizza l'erogazione del contributo finanziario e, ove applicabile, del prestito può essere rinviata fino a tre mesi.

[...]