

# LA GOVERNANCE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA – La responsabilità per il conseguimento degli obiettivi del PNRR



PNRR

LE SCHEDE SINTETICHE

Il D.L. 2 marzo 2024, n. 19 *Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza* (convertito, con modificazioni, dalla L. 29 aprile 2024, n. 56)<sup>1</sup> – che dà attuazione nell'ordinamento interno alla revisione del PNRR approvata dal Consiglio ECOFIN con la decisione dell'8 dicembre 2023 – ha provveduto anche a ridefinire, con l'art. 2, il regime della responsabilità per il conseguimento degli obiettivi del PNRR.

Il riassetto del regime di responsabilità, secondo il legislatore, è funzionale ad assicurare il conseguimento, anche in via prospettica, dei traguardi e degli obiettivi intermedi e finali delle misure e dei relativi interventi previsti dal PNRR. La definizione di regole chiare, unitamente ad una netta distinzione dei ruoli dei diversi operatori, può contribuire, infatti, ad una più celere individuazione delle responsabilità e una rapida soluzione delle eventuali criticità. A tal fine, l'art. 2, comma 1, del D.L. n. 19/2024 prevede che i soggetti attuatori dei programmi e degli interventi provvedano a rendere disponibile ovvero ad aggiornare sul *sistema informatico ReGiS*<sup>2</sup>, entro

<sup>1</sup> Noto anche con la denominazione di derivazione giornalistica di *Decreto PNRR 4*.

<sup>2</sup> Il *sistema informatico ReGiS*, istituito ai sensi dell'art 1, comma 1043, della L. 30 dicembre 2020, n. 178 (Legge di Bilancio 2021) e sviluppato dalla Ragioneria Generale dello Stato, rappresenta la modalità unica attraverso cui le Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, gli enti locali ed i soggetti attuatori, possono adempiere agli obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo delle misure e dei progetti finanziati dal PNRR. ReGiS è finalizzato alla rilevazione e diffusione dei dati di monitoraggio del PNRR e mira, quindi, a supportare gli adempimenti di rendicontazione e controllo previsti dalla normativa vigente.

L'aggiornamento del portale deve avvenire mensilmente:

- i Soggetti attuatori dovranno caricare i dati di propria competenza entro i primi 10 giorni successivi alla conclusione del mese oggetto di monitoraggio (per il primo aggiornamento relativo al 30 giugno 2022 i comuni hanno quindi tempo fino al 10 luglio 2022);
- le Unità di Missione PNRR, istituite presso le Amministrazioni titolari, avranno 20 giorni di tempo per procedere con la validazione dei dati caricati (nel caso della scadenza del 30 giugno 2022 avranno quindi tempo fino al 20 luglio 2022).

Il sistema ReGiS è articolato in tre sezioni:

1. *Misure* (investimenti o riforme) in cui è possibile registrare le informazioni a livello di programmazione e a livello di attuazione procedurale (bandi, decreti, convenzioni), fisica (avanzamento materiale della misura) e finanziaria (trasferimenti effettuati e spesa sostenuta).
2. *Milestone e Target* dove vengono registrati i dati relativi agli obiettivi previsti per le misure di competenza delle Amministrazioni centrali, a livello di pianificazione e di attuazione;
3. *Progetti* ove i soggetti attuatori registrano tutte le informazioni sui progetti di rispettiva competenza, con particolare attenzione ai dati riguardanti l'esecuzione procedurale, la realizzazione fisica e l'esecuzione finanziaria.

Le Amministrazioni titolari di interventi PNRR sono tenute ad assicurare la registrazione e la validazione delle informazioni con cadenza mensile, nel termine massimo dei 20 giorni successivi all'ultimo giorno di ciascun mese.

trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del D.L. n. 19/2024 il *cronoprogramma procedurale e finanziario di ciascun programma e intervento*, aggiornato alla data di entrata in vigore della stessa legge di conversione del D.L. n. 19/2024, con l'indicazione dello stato di avanzamento dei pagamenti alla stessa data.

Entro i successivi trenta giorni. l'unità di missione, o la struttura di livello dirigenziale generale dell'amministrazione centrale, titolare della misura, cui sono attribuite le attività di coordinamento, monitoraggio, rendicontazione e controllo dall'art 8, comma 1, del D.L. 31 maggio 2021, n. 77, *Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure* (convertito con modificazioni dalla L. 29 luglio 2021, n. 108)<sup>3</sup>, deve provvedere ad attestare, tramite lo stesso sistema informatico *ReGiS*, che i cronoprogrammi relativi ai singoli interventi inseriti dai soggetti attuatori contengano tutte le informazioni concernenti lo stato di attuazione degli interventi e che tale stato di attuazione assicuri il raggiungimento dei traguardi e degli obiettivi nei tempi previsti dal PNRR.

Tali disposizioni trovano applicazione anche rispetto alle amministrazioni centrali, titolari di misure e di interventi, che svolgono le funzioni di soggetto attuatore.

---

<sup>3</sup> La norma richiamata incarica ciascuna amministrazione centrale titolare di interventi previsti nel PNRR, di provvedere, rispetto alle attività di gestione, a:

- coordinamento;
- monitoraggio;
- rendicontazione;
- controllo.

Al fine di dare attuazione tale principio, ciascuna amministrazione centrale titolare di interventi previsti nel PNRR, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, è chiamata ad individuare, tra quelle esistenti, *la struttura di livello dirigenziale generale di riferimento* o ad istituirne una *ad hoc* fino al completamento del PNRR, e comunque non oltre il 31 dicembre 2026.

La Struttura di missione PNRR presso la Presidenza del Consiglio dei ministri<sup>4</sup> e la *Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per il PNRR* provvedono d'intesa a verificare l'adempimento dell'obbligo di aggiornamento del *ReGiS*.

Qualora, sulla base dei dati risultanti dal sistema informatico *ReGiS*, siano rilevati dei disallineamenti ovvero delle incoerenze nelle attestazioni rispetto a quanto indicato nel cronoprogramma, la Struttura di missione PNRR provvede a richiedere i *necessari chiarimenti* all'amministrazione centrale titolare della misura e, ove necessario, al soggetto attuatore, *assegnando un termine non superiore a venti giorni*, prorogabile una sola volta e per non più di dieci giorni<sup>5</sup>.

In caso di inutile decorso del termine assegnato per i chiarimenti ovvero qualora, anche all'esito dei chiarimenti forniti, permangano disallineamenti o incoerenze, la Cabina di

---

<sup>4</sup> La *Struttura di missione PNRR* è il principale strumento di attuazione del PNRR che coadiuva l'autorità politica delegata per le funzioni di indirizzo e i compiti di coordinamento dell'azione di governo sull'attuazione generale del PNRR. Alla Struttura sono attribuiti, i seguenti compiti e funzioni:

- 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;
- assicura il coordinamento strategico con le Amministrazioni titolari di interventi del PNRR;
- assicura e svolge le interlocuzioni con la Commissione europea quale punto di contatto nazionale per l'attuazione del PNRR;
- acquisisce dall'*Ispettorato generale per il PNRR* le informazioni e i dati di attuazione del PNRR a livello di ciascun progetto;
- verifica la coerenza della fase di attuazione del PNRR, rispetto agli obiettivi programmati, e provvede alla definizione delle eventuali misure correttive ritenute necessarie;
- supporta la Cabina di regia nell'esercizio delle sue funzioni;
- individua, sulla base delle segnalazioni trasmesse dalla 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;
- sovrintende allo svolgimento dell'attività istruttoria relativa alla formulazione delle proposte di aggiornamento ovvero di modifica del PNRR;
- elabora e trasmette alla Cabina di regia rapporti informativi sullo stato di attuazione del PNRR;
- segnala al Presidente del Consiglio dei ministri i casi da valutare ai fini dell'eventuale esercizio dei poteri sostitutivi;
- istruisce i procedimenti relativi all'adozione di decisioni finalizzate al superamento del dissenso;
- vigila sull'osservanza da parte delle amministrazioni centrali degli indirizzi e delle linee guida per l'attuazione degli interventi del PNRR elaborati dalla Cabina di regia;
- individua e segnala al Presidente del Consiglio dei ministri le azioni utili al superamento delle criticità segnalate dai Ministri competenti per materia, laddove non risolvibili mediante l'attività di supporto;
- assicura lo svolgimento delle attività di comunicazione istituzionale e di pubblicità del PNRR.

<sup>5</sup> Tali termini sono stati così elevati durante l'esame alla Camera rispetto agli originari 15 e 7 giorni.

regia per il PNRR, propone al Presidente del Consiglio dei ministri l'*esercizio dei poteri sostitutivi* di cui all'art. 12 del medesimo D.L. n. 77/2021<sup>6</sup>

L'ultimo periodo dell'art. 2, comma 2, D.L. n. 19/2024 esclude la *riduzione* o la *revoca* dei contributi (di cui all'art. 8, comma 5, D.L. n. 77/2021)<sup>7</sup>, così come l'*esercizio dei poteri sostitutivi*, nel caso in cui, ove siano stati superati i termini intermedi fissati nei bandi, negli avvisi o negli altri strumenti previsti per la selezione dei singoli progetti e l'assegnazione delle risorse, e non espressamente stabiliti dal PNRR, il soggetto attuatore e l'amministrazione titolare della misura attestino, anche mediante il cronoprogramma procedurale e finanziario dell'intervento e lo stato di avanzamento e dei pagamenti, la possibilità di completare l'intervento o il programma ad esso assegnato entro i termini espressamente previsti dal PNRR.

Qualora la Commissione europea accerti – ai sensi dell'art. 24 del Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021 (istitutivo del dispositivo per la ripresa e la resilienza)<sup>8</sup> – l'omesso, ovvero l'incompleto,

<sup>6</sup> Ai sensi dell'art. 12 del D.L. n. 77/2021 nei casi di mancato rispetto da parte delle regioni, delle province autonome di Trento e di Bolzano, delle città metropolitane, delle province, dei comuni e degli ambiti territoriali sociali degli obblighi e degli impegni finalizzati all'attuazione del PNRR e assunti in qualità di *soggetti attuatori* (inclusa anche nella mancata adozione di atti e provvedimenti necessari all'avvio dei progetti del Piano, ovvero nel ritardo, nell'inerzia o nella difformità nell'esecuzione dei progetti o degli interventi) il Presidente del Consiglio dei ministri, ove sia messo a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del PNRR, su proposta della Cabina di regia o del Ministro competente, assegna al soggetto attuatore interessato un termine per provvedere non superiore a quindici giorni. In caso di perdurante inerzia, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro competente, sentito il soggetto attuatore (anche al fine di individuare tutte le cause di detta 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.

<sup>7</sup> A tal proposito appare utile ricordare che il citato quinto comma, art. 8, D.L. n. 77/2021, al fine di salvaguardare il raggiungimento, anche in sede prospettica, degli obiettivi e dei traguardi, intermedi e finali del PNRR, dispone che i bandi, gli avvisi e gli altri strumenti previsti per la selezione dei singoli progetti e l'assegnazione delle risorse prevedano clausole di riduzione o revoca dei contributi, per le ipotesi di mancato raggiungimento degli obiettivi previsti, nei tempi assegnati, 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.

<sup>8</sup> L'art 24 del Regolamento (UE) 2021/241 fissa le *regole concernenti il pagamento, la sospensione e la risoluzione degli accordi riguardanti i contributi finanziari e i prestiti*.

Ai sensi del secondo paragrafo dell'art. 24 il pagamento dei contributi da parte della Commissione europea è subordinato

- a) al raggiungimento dei traguardi e degli obiettivi concordati e indicati nel PNRR;
- b) alla richiesta debitamente motivata dello Stato membro che abbia assolto la condizione sub a).

*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 siano stati conseguiti in misura soddisfacente.*

conseguimento degli obiettivi finali di realizzazione previsti per i programmi e gli interventi del PNRR, l'amministrazione centrale titolare dell'intervento, su richiesta della *Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per il PNRR*, provvede a restituire gli importi percepiti, attivando le corrispondenti azioni di recupero nei confronti dei soggetti attuatori inadempienti e responsabili dell'omesso ovvero dell'incompleto conseguimento dei predetti obiettivi finali, anche mediante compensazione con altre risorse ad essi dovute a valere su altre fonti di finanziamento nazionale.

Nel caso in cui al raggiungimento degli obiettivi concorrano più soggetti attuatori, le azioni di recupero sono attivate esclusivamente nei confronti dei soggetti inadempienti.

Se la riduzione operata è superiore agli importi percepiti, il Ministero dell'economia e delle finanze è autorizzato a procedere direttamente al recupero delle somme non riconosciute dalla Commissione europea mediante corrispondente riduzione delle risorse statali finalizzate alla realizzazione di investimenti assegnate all'amministrazione centrale titolare dell'intervento ovvero al soggetto attuatore inadempiente e non ancora impegnate alla data di adozione da parte della Commissione europea. Qualora le funzioni di soggetto attuatore siano svolte da un soggetto diverso da una pubblica amministrazione il recupero in questione può essere effettuato, fino a concorrenza della minore somma riconosciuta dalla Commissione

---

Se, a seguito della valutazione, la Commissione accerta che i traguardi e gli obiettivi non sono stati conseguiti in misura soddisfacente, il pagamento della totalità o di parte del contributo finanziario e, ove applicabile, del prestito è sospeso. 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.

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.

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 e disimpegna l'importo del contributo finanziario. *Qualsiasi eventuale prefinanziamento è recuperato integralmente.* La Commissione adotta una decisione sulla risoluzione degli accordi e, 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.

europea, anche mediante riduzione delle risorse statali diverse da quelle relative ad investimenti, nonché delle risorse a qualunque titolo gestite da soggetti pubblici statali destinate ai predetti soggetti attuatori e agli stessi non ancora trasferite alla data di adozione da parte della Commissione europea della decisione di esecuzione.

È fatto divieto ai soggetti attuatori, qualora società pubbliche, beneficiari di canoni, contributi o di tariffe a carico dell'utenza, di trasferire sulla stessa gli oneri derivanti dall'attività di recupero effettuata dal Ministero dell'economia e delle finanze.

La *Struttura di missione PNRR* provvede a pubblicare sul sito internet utilizzato per lo svolgimento delle proprie *attività di comunicazione istituzionale e di pubblicità del PNRR* (di cui all'art. 2, comma 1, lettera e), del D.L. n. 13 del 2023, convertito con modificazioni dalla L. 21 aprile 2023, n. 41) i cronoprogrammi resi disponibili, con l'indicazione di quelli per i quali è stato richiesto l'esercizio dei poteri sostitutivi<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> A tal proposito sembra opportuno ricordare che il portale governativo di comunicazione sul PNRR italiano è il sito [www.italiadomani.gov.it](http://www.italiadomani.gov.it).