

# CONTROLLO E RENDICONTAZIONE DELLE MISURE PNRR

di Fabio, Martino Battista, Segretario Generale di Provincia

di Pasquale Eramo, dottore in Giurisprudenza

*L'articolo analizza gli elementi salienti sulle procedure di controllo e rendicontazione delle misure PNRR. Tema particolarmente ostico anche agli esperti della materia contabile i quali, in tempi stringenti, per una efficace e tempestiva attuazione delle misure, devono adottare idonei sistemi di gestione e controllo delle risorse economiche assegnate.*

This article analyzes the salient elements on the control and reporting procedures of the PNRR measures. A particularly difficult topic even for accounting experts who, in urgent times, for an effective and timely implementation of the measures, must adopt suitable management and control systems of the assigned economic resources.

*Sommario: 1. Premessa. 2. Principi contabili. 3. Soggetti titolari di poteri di controllo e di rendicontazione. 4. Il controllo e la rendicontazione a carico dei Soggetti Attuatori. 4.1 Focus sulle procedure di gara. 5. Il controllo e la rendicontazione a carico delle Amministrazioni centrali. 6. Comunicazione dello stato di progressione del Piano.*

## 1. Premessa.

Le politiche di contenimento della spesa pubblica, susseguenti alla crisi economica del 2010-2011 e, successivamente, la pandemia da Covid-19 hanno assestato un duro colpo all'economia degli Stati membri dell'Unione. Così la Comunità Europea ha deciso di reagire allo stallo economico mettendo in campo interventi in grado di rilanciare economicamente gli Stati attraverso il ricorso a piani di investimento che devono, necessariamente, essere collegati a riforme strutturali interne. Next Generation EU (NGEU) è lo strumento approvato il 21 luglio 2020 dal Consiglio Europeo<sup>1</sup>, propulsore del PIL degli Stati. Comprende due piani di sostegno: il *Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe* (React-EU) destinato a coprire gli investimenti nel breve termine (2021-2022) e il *Recovery and Resilience Facility* (RRF) proiettato a coprire investimenti spalmabili su sei annualità, dal 2021 al 2026. Nel loro insieme le misure intendono promuovere, mediante la ripresa dell'economia, lo sviluppo di sei aree di intervento di competenza europea:

la transizione ecologica, la digitalizzazione, la competitività, la formazione, la salute e l'inclusione sociale, territoriale e di genere<sup>2</sup>. I progetti in esecuzione del NGEU non devono comunque arrecare danni significativi all'ambiente nel rispetto dei propositi dell'*European Green Deal*<sup>3</sup>. I Pilastri del NGEU sono il riflesso delle sei missioni finanziate, a loro volta articolate in componenti<sup>4</sup>. Inoltre, le missioni condividono la razionalizzazione della legislazione mediante l'intervento riformatore del legislatore. Riforme orizzontali, abilitanti e di settore sono le macro aggregazioni in cui possono essere racchiusi i diversi progetti legislativi che l'Unione Europea richiede agli Stati membri per canalizzare una migliore attuazione del Piano, l'aumento della competitività e la semplificazione del sistema attraverso l'introduzione di regimi regolatori e procedu-

<sup>1</sup> Conclusioni del consiglio europeo del 17 – 21 luglio 2020, in [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).

<sup>2</sup> I cd. sei pilastri del *Recovery and Resilience Facility*.

<sup>3</sup> Insieme di iniziative politiche della Commissione europea finalizzate al raggiungimento della neutralità climatica in Europa entro il 2050, Conclusioni del Consiglio europeo del 12 e 13 dicembre 2019, in [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).

<sup>4</sup> Per una più ampia disamina si veda la sezione Piano in Italia domani, in [www.italiadomani.gov.it](http://www.italiadomani.gov.it).

rali più efficienti. Quanto premesso deve essere preso in considerazione per comprendere la novità del NGEU: esso è un “contratto di *performance*” in cui l’erogazione dei finanziamenti sono subordinati all’adozione di riforme nonché al raggiungimento di *milestone* e *target*. Quest’ultimi definiscono rispettivamente le fasi amministrative e procedurali da definire anche mediante legislazione nazionale o regolamentare (*milestone*) e i risultati attesi all’esito degli investimenti (*target*).

Pertanto, le procedure di rendicontazione e di controllo risultano indissolubilmente legate allo stesso Regolamento EU, istitutivo del *Recovery and Resilience Facility*<sup>5</sup>, ai cui principi cardini e le disposizioni nazionali contabili devono uniformarsi.

## 2. Principi contabili

“Tutela degli interessi finanziari dell’Unione” è la rubrica con cui esordisce l’art. 22 del Regolamento che impone agli Stati membri l’adozione di tutte le misure necessarie per la tutela degli interessi finanziari della Comunità Europea, nel rispetto del diritto europeo e nazionale con particolare attenzione rivolta alla “prevenzione e al contrasto delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi”<sup>6</sup>. Il co. 2 introduce un sistema di *audit* finalizzato alla verifica della correttezza dei dati e delle procedure di rendicontazione rimettendo agli Stati membri la concreta individuazione delle strutture a ciò deputate. Per la stessa finalità il Parlamento europeo ha imposto agli organi di controllo l’acquisizione di categorie standardizzate di dati<sup>7</sup>. L’art. 8 del D.L. 77/2021<sup>8</sup>, individua

<sup>5</sup> Regolamento del Parlamento europeo n. 241 del 12 febbraio 2021, in Gazzetta ufficiale dell’Unione europea del 18 febbraio 2021, L57.

<sup>6</sup> Art. 22, co. 2, lett. a) del Reg. UE 241/2021 cit.

<sup>7</sup> Tra i dati da acquisire rientrano ai sensi dell’art. 22, lett. d) del Regolamento “il nome del destinatario finale dei fondi; 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, le generalità del destinatario dei fondi o appaltatore, ai sensi dell’articolo 3, punto 6, della direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio.

<sup>8</sup> In [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it).

quali responsabili ai fini *audit* ciascuna amministrazione centrale titolare di missioni previste nel Piano. Nello specifico, ad esse sono attribuite, oltre le misure di attuazione e rendicontazione, anche quelle volte al contrasto di frodi, rischio di doppio finanziamento, recupero e introito delle risorse indebitamente utilizzate<sup>9</sup>. Il dipartimento della Ragioneria generale dello Stato – Servizio centrale per il PNRR, al fine di orientare e di indirizzare in tale compito i Soggetti Attuatori e le Amministrazioni centrali titolari di misure PNRR, ha adottato un atto<sup>10</sup> contenente le indicazioni operative per una corretta gestione di tali fondi: “Le linee guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione degli interventi PNRR di competenza delle Amministrazioni centrali e dei Soggetti attuatori”<sup>11</sup>. Nel richiamare disposizioni interne, comunemente note agli operatori della P.A., con tale provvedimento si riporta l’attenzione su obblighi sanzionati a pena di nullità degli atti, tra questi:

- l’obbligo di chiedere<sup>12</sup>, a cura delle Amministrazioni pubbliche, il Codice Unico di Progetto (CUP) per ciascun intervento, il quale deve essere altresì riportato in tutti i documenti di impegno e liquidazione<sup>13</sup>;

- l’obbligo di chiedere il Codice identificativo di gara (CIG) al fine di tracciare i pagamenti effettuati dalla P.A. Il CIG deve essere collegato al CUP, al quale nulla vieta l’associazione di più CIG;

- CIG e CUP devono essere necessariamente richiamati nella fattura elettronica che,

<sup>9</sup> Tali procedure sono il frutto di sistemi già in vigore a legislazione vigenti incrementati per il fine specifico mediante l’istituzione della Rete dei referenti antifrode PNRR, istituita con Determina del Ragioniere Generale dello Stato del 9 marzo 2022, n. 57, in [www.mef.gov.it](http://www.mef.gov.it)

<sup>10</sup> Atto condiviso dalle amministrazioni centrali mediante il tavolo di coordinamento istituito con determinazione del Ragioniere Generale dello Stato n. 57/2022.

<sup>11</sup> Consultabile in [mef.gov.it](http://mef.gov.it).

<sup>12</sup> La richiesta deve essere effettuata tramite il portale “Sistema CUP”.

<sup>13</sup> Il CUP permette di monitorare l’univocità dell’investimento finanziato in capo al medesimo soggetto sicché, fin da tale fase embrionale, possa evitarsi il cd. doppio finanziamento;

con Legge Finanziaria del 2008<sup>14</sup>, costituisce l'unico formato accettabile dalla P.A.

I soggetti attuatori<sup>15</sup> assicurano la tracciabilità delle operazioni mediante conti correnti dedicati e la tenuta di una apposita codificazione contabile<sup>16</sup> e, per un migliore controllo e velocità di comunicazione dei dati, il Ministero dell'Economia e delle finanze ha realizzato il sistema informatico "ReGiS". La piattaforma permette il continuo controllo dell'avanzamento finanziario degli interventi PNRR e previene, attraverso l'interoperabilità con altri *database*<sup>17</sup>, le ipotesi di doppio finanziamento, conflitto di interesse e corruzione.

### 3. Soggetti titolari di poteri di controllo e di rendicontazione.

Il sistema di governance è strutturato su due livelli: soggetti titolari di attività di indirizzo e supporto e soggetti esercenti attività controllo specifico in tema di rendicontazione. A garanzia di unitarietà, le attività di indirizzo e supporto sono state affidate:

- Al Servizio centrale per il PNRR<sup>18</sup>, struttura di livello dirigenziale incardinata presso il MEF, quale punto di contatto nazionale per l'U.E. assolve a funzioni di indirizzo generali;
- Al Tavolo di coordinamento per la rendicontazione e il controllo del PNRR<sup>19</sup>, che sotto la supervisione del Servizio centrale, redige proposte di adeguamento del quadro legislativo in materia di controllo

<sup>14</sup> Art. 1 co. 209 e ss. della L. 24 dicembre 2007, n. 244, in [www.noramttiva.it](http://www.noramttiva.it).

<sup>15</sup> Amministrazioni centrali, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali così come individuati all'art. 9, co. 1 del D.L. 31 maggio 2021, n. 77.

<sup>16</sup> Per una completa disamina della disciplina sulla tracciabilità dei flussi finanziari cfr. Determinazione ANAC del 31 maggio 2017, n. 556, *Linee guida sulla tracciabilità dei flussi finanziari ai sensi dell'articolo 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136*, in [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it).

<sup>17</sup> Tra questi, sebbene in fase di implementazione, ARACHNE, BORIS, PIAF BDU, BDAP, BDNCP.

<sup>18</sup> Istituito dall'art. 6 del D.L. del 31 maggio 2022, n. 77, in [www.noramttiva.it](http://www.noramttiva.it)

<sup>19</sup> Istituito con Determinazione della Ragioneria Generale dello Stato del 9 marzo 2022, n. 57.

e rendicontazione, analizza e adotta indirizzi sulle medesime tematiche che presentano problematiche comuni per le Amministrazioni;

- Alla Rete dei referenti antifrode del PNRR, costituito da rappresentanti di ciascuna Amministrazione centrale e da Ufficiali della Guardia di Finanza, è stato affidato il potere di adottare misure di indirizzo per la prevenzione e il contrasto di frodi;

Le attività di controllo e di rendicontazione sono responsabilità demandate direttamente ai Soggetti attuatori<sup>20</sup> e, qualora titolari di misura, alle Amministrazioni centrali, affiancate nell'assolvimento delle funzioni dall'Unità di Missione RGS e dall'Ufficio IV - Servizio centrale per il PNRR. L'Unità di missione svolge un controllo di merito sul conseguimento dei *target e milestone* preventivo alla predisposizione delle richieste di pagamento<sup>21</sup> elaborate dal Servizio centrale per il PNRR, al quale è ulteriormente demandato un controllo sulla coerenza delle rendicontazioni di spesa presentate dalle Amministrazioni centrali. Al controllo eseguito dalle amministrazioni coinvolte direttamente nell'attuazione del Piano si è reso necessario introdurre un organismo indipendente e terzo, rispetto ai soggetti fin qui coinvolti, deputato a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione Europea. L'organismo indipendente di Audit, incardinato presso l'Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'UE, svolge controlli sulla correttezza delle procedure assolte da tutti i soggetti interessati dal sistema di finanziamento PNRR.

### 4. Il controllo e la rendicontazione a carico dei Soggetti Attuatori

La matrice europea dell'intervento, e il rilevante numero di soggetti che prendono parte all'attuazione del Piano, richiedono necessariamente un'attività di rendicontazione funzionalmente ripartita tra Soggetti Attuatori e Amministrazioni centrali. Differentemente

<sup>20</sup> Infra, cfr. nota 12.

<sup>21</sup> Art. 22 del Reg. EU 241/2021.

dai fondi strutturali di investimento europeo<sup>22</sup> per i quali la rendicontazione è condizione necessaria e sufficiente all'erogazione dei fondi, il PNRR, quale strumento di *performance*, contempla a latere della contabilità meramente economica anche il necessario controllo sul corretto raggiungimento dei *milestone e target*<sup>23</sup>. Pertanto, il sistema di rendicontazione per il PNRR avrà una doppia matrice, rispettivamente calibrata sul piano finanziario e su quello della *performance*.

Il primo livello di controllo, posto a carico dei Soggetti attuatori, ha legittimazione nel D.L. 77/2021<sup>24</sup> ed è caratterizzato:

- del controllo sulla regolarità amministrativo - contabile;
- dal rispetto delle cd. condizionalità e degli ulteriori requisiti;
- dall'adozione delle misure che si rendono necessarie a prevenire gravi irregolarità;
- dall'attività di rendicontazione sul sistema informatico ReGIS;
- dal rispetto delle disposizioni contenute negli avvisi e nei bandi siglati con le amministrazioni titolari di fondi PNRR, che costituiscono *lex specialis* della procedura;
- dal controllo delle principali fasi della procedura di gara per l'aggiudicazione degli appalti;

Pertanto, le procedure di controllo sono classificabili in ordinarie e speciali. Le prime – procedure di controllo ordinario – sono quelle a normativa vigente a cui le amministrazioni (già) hanno l'obbligo di attenersi tra cui: le procedure di controllo amministrativo - contabile e quelle di gara. Inoltre, si richiama il d.lgs. 30 luglio 1996, n. 286 che costituisce la fonte normativa per il controllo amministrativo – contabile e per quello, non secondario, di gestione. Il controllo di regolarità amministrativa contabile, inizialmente previsto per le Amministrazioni Centrali e poi esteso anche

<sup>22</sup> FESR, FSE+, FEAGA, FEASR e FEAMPA.

<sup>23</sup> *Infra* § 1.

<sup>24</sup> Tale controllo viene richiamato negli allegati alla Circolare MEF-RGS del 14 ottobre 2021, n. 21 e Circolare MEF-RGS del 10 febbraio 2022, n. 9.

alle Amministrazioni Pubbliche<sup>25</sup>, costituisce criterio per la valutazione del corretto agire amministrativo. I controlli di gestione sono invece volti ad ottimizzare il rapporto tra costi e risultati. Deve darsi evidenza che il richiamo operato dall'art. 9 del Decreto del MEF del 11 ottobre 2021<sup>26</sup> all'art. 5, co. 2, lett. g *bis*, del D.lgs. 30 giugno 2011, n. 123, ha stabilito per tali finanziamenti un controllo preventivo sui contratti passivi, sulle convenzioni, sui decreti e sugli altri provvedimenti riguardanti interventi nell'ambito del progetto "Next generation EU". Nell'ambito dei controlli di gestione rientra il controllo gestionale interno, cd. autocontrollo, intendendo per tale il controllo ordinario che ogni dirigente o responsabile di servizio deve svolgere periodicamente per la corretta esecuzione dei procedimenti eseguiti dai suoi sottoposti.

Il controllo sul rispetto delle cd. condizionalità, ossia delle condizioni da soddisfare per accedere al finanziamento, e degli ulteriori requisiti, non può prescindere dall'attuazione del principio "*do no significant harm*"<sup>27</sup> (DNSH) secondo cui gli interventi finanziabili non devono arrecare danno significativo all'ambiente e tenere conto di interventi che siano tali da attuare anche il processo di transizione ecologica dell'Unione<sup>28</sup>. Tra gli ulteriori requisiti condizione di accesso e, quindi di controllo, si richiamano gli obiettivi di trasformazione digitale<sup>29</sup>.

Per quanto attiene all'adozione di misure volte a prevenire e contrastare gravi irregolarità, quali conflitto di interessi, doppio finan-

<sup>25</sup> Estensione operata con l'art. 2 del D.lgs. 30 giugno 2011, n. 123.

<sup>26</sup> Decreto del MEF 11 ottobre 2021, *Procedure relative alla gestione finanziaria delle risorse previste nell'ambito del PNRR di cui all'articolo 1, comma 1042, della legge 30 dicembre 2020, n. 178*, in [www.mef.gov.it](http://www.mef.gov.it)

<sup>27</sup> I soggetti attuatori con l'attuazione degli interventi contribuiscono alla Mitigazione e all'adattamento ai cambiamenti climatici, all'uso sostenibile delle risorse nonché alla tutela della qualità degli eco-sistemi. Per un'ampia disamina delle modalità di valutazione si veda "*Le valutazioni DNSH ai fini del PNRR*", in [www.italiadomani.gov.it](http://www.italiadomani.gov.it); cfr. anche all. 1 e 2 alla circolare MEF – RGS n.32 del 30 dicembre 2021, in [www.mef.gov.it](http://www.mef.gov.it)

<sup>28</sup> *Infra*, cfr. nota n. 3.

<sup>29</sup> Requisito introdotto dall'art. 18, par. 4, lett. e) e f) del Reg. EU 241/2021.

ziamento, frode e attuazione della normativa antiriciclaggio, il titolare effettivo è il Soggetto Attuatore che, in applicazione della Legge anticorruzione<sup>30</sup>, adotta atti necessari alla codificazione di regole di condotta del personale e modelli organizzativi in grado di monitorare e reprimere fenomeni di corruzione.

Quanto all'ultimo adempimento, quello vertente sulla rendicontazione nel sistema informativo utilizzato, si sancisce l'obbligo di procedere alla presentazione di domande di rimborso mediante il caricamento delle informazioni sul sistema ReGIS. Le domande dovranno essere corredate dai documenti di rendicontazione e dall'attestazione sullo svolgimento delle procedure di verifica di cui sopra.

Nel caso in cui gli interventi di cui al PNRR siano destinati ad essere attuati da soggetti privati è necessario che gli stessi, nonostante non siano destinatari dei vincoli propri delle Amministrazioni centrali e periferiche, garantiscano sistemi di gestione, di controllo e rendicontazione ad essi analoghi<sup>31</sup>.

#### 4.1 Focus sulla procedura di gara

Le fasi della procedura di gara devono essere caratterizzate dal controllo di corrispondenza a quanto previsto dalle condizionalità PNRR, al rispetto del DNSH e dei principi trasversali. Riguardo al rispetto delle condizionalità e bene che già i primi atti, inerenti all'approvazione dell'avviso/bando di gara, siano redatti in modo coerenti con gli elementi di programmazione e di dettaglio della misura, con il cronoprogramma dell'intervento e con i tempi dettati per la conclusione

<sup>30</sup> L. 6 novembre 2012, n. 190, recante *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*, in GU n. 265 del 13.11.2012, misure adeguatamente corroborate da quanto previsto nel PIAO sezione Valore Pubblico, Performance e Anticorruzione, sottosezione "Rischi corruttivi e trasparenza".

<sup>31</sup> *Linee Guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione*, cit., p. 25, si ritiene non scontato sottolineare che anche i soggetti di natura giuridica privata hanno il dovere, in fase di acquisto di beni e servizi o l'esecuzione di lavori, di attenersi a procedure tali da garantire la concorrenza, quindi, pubblicità e trasparenza,

dell'attività. A tal fine, il MEF<sup>32</sup> sollecita le amministrazioni a prevedere idonee sanzioni e azioni sanzionatorie a cui dare attuazione in caso di ritardi nella realizzazione dell'intervento. Quanto al rispetto del DNSH la stazione appaltante può trovare nella circolare MEF del 30 dicembre 2021, n. 30<sup>33</sup> quanto utile a definire i parametri di esclusione di opere e attività non conformi alla disciplina ambientale dell'UE. Pertanto, costituiscono attività vietate:

- quelle connesse ai combustibili fossili, compreso l'uso a valle, fatta eccezione per i progetti di produzione di energia elettrica e/ di calore;
- attività dalle quali conseguono emissioni di gas a effetto serra oltre i limiti<sup>34</sup>;

Per il rispetto dei principi trasversali vanno previste attestazioni/dichiarazioni che gli operatori economici dovranno rilasciare al fine di garantire quanto sancito dall'art. 47 del D.L. 77/2022 in tema di parità di genere e politiche per i giovani<sup>35</sup>. Alla luce di ciò il MEF consiglia, ove possibile, e fermo restando il rispetto delle condizionalità, l'introduzione di punteggi premianti per soluzioni più aderenti agli obiettivi del Piano<sup>36</sup>.

Al fine di prevenire frodi e limitare il proliferare della corruzione è necessario che i soggetti partecipanti forniscano dati necessari per l'identificazione del titolare effettivo e il rilascio di una dichiarazione di assenza di conflitto di interessi a carico dei partecipanti<sup>37</sup> e dei titolari effettivi. Il Soggetto Attuatore prima dell'aggiudicazione dell'appalto, deve provvedere al controllo formale della documentazione. Per l'individuazione del titolare

<sup>32</sup> Linee guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione, cit., p. 30.

<sup>33</sup> Circolare MEF del 30 dicembre 2021, n. 32, recante la *Guida operativa per il rispetto del principio di non arrecare danno significativo all'ambiente*, in [www.mef.gov.it](http://www.mef.gov.it).

<sup>34</sup> Limiti fissati nel Regolamento di esecuzione UE 2021/447 della Commissione;

<sup>35</sup> Finalizzate a garantire l'attuazione dei principi trasversali.

<sup>36</sup> Linee guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione, cit., p. 30.

<sup>37</sup> Devono essere accertate mediante controlli formali dal soggetto attuatore prima della sottoscrizione dell'incarico e se del caso procedere alla sostituzione delle nomine.

effettivo<sup>38</sup> il soggetto attuatore adotta 3 criteri alternativi:

- criterio dell'assetto proprietario: il titolare è individuato in base alla percentuale di capitale societario posseduto. Tale è colui che detiene una quota maggiore al 25%. Se tale proprietà è nel possesso di una persona giuridica si procede anche per questa ad eguale controllo;
- criterio del controllo: qualora risulti inutilizzabile il primo criterio poiché nessuno detiene una quota del capitale sociale superiore al 25%, la stazione appaltante verifica le persone che, detenendo la maggioranza dei voti, sono in grado di influenzare l'operato della società;
- criterio residuale: qualora nessuno dei due precedenti criteri risulti applicabile, il titolare effettivo va individuato in colui che esercita i poteri di amministrazione o direzione della società.

Va rilevato che tali criteri sono indirizzati all'individuazione di colui che solo apparentemente è in grado di orientare le scelte della società infatti, sono del tutto insoddisfacenti quanto alla possibilità di far fronte alla presenza di amministratori di fatto, che pur non figurando nella compagine societaria la strumentalizzano al proprio volere<sup>39</sup>. Nel caso in cui si dia luogo al subappalto le dichiarazioni summenzionate incombono anche ai subappaltatori e, di converso, al soggetto attuatore i relativi controlli. Nella fase di esecuzione del contratto d'appalto costituisce obbligo per il soggetto appaltatore, in concomitanza con la consegna dello stato di avanzamento dei lavori, eseguire controlli sul rispetto delle tempistiche e della corrispondenza di quanto eseguito alle condizionalità, al principio del DNSH e trasversali.

Qualora gli interventi vengano svolti direttamente dall'Amministrazione Centrale,

<sup>38</sup> La disciplina di riferimento è dettata dall'art. 2 dell'allegato tecnico al D.lgs. 21 novembre 2007, n. 231 e dal D.lgs. del 4 ottobre 2019, n. 125.

<sup>39</sup> Per un approfondimento sulla figura dell'amministratore di fatto: Eramo P., Tesi di Laurea in Diritto Commerciale, *L'amministratore di fatto*, 2019.

cd. interventi a titolarità, va da sé che questi adempimenti sono di spettanza diretta.

## 5. Il controllo e la rendicontazione a carico delle Amministrazioni centrali.

Le Amministrazioni centrali, ai sensi dell'art. 8 del D.L. 77/2021 coordinano le attività legate all'attuazione di ogni misura di competenza ed eseguono controlli sulla corretta gestione e rendicontazione delle attività espletate dai Soggetti attuatori, adottando tutte le misure necessarie a prevenire e sanzionare le irregolarità nella gestione delle risorse. Eseguiti i controlli, trasmettono al Servizio Centrale PNRR, attraverso il sistema Re-GiS,

- la rendicontazione periodica delle spese relative alle singole misure;
- la rendicontazione semestrale di avanzamento *Milestone* e *Target*.

Anche per le Amministrazioni centrali costituisce obbligo eseguire controlli sulla base degli istituti a legislazione vigente:

- controlli interni di regolarità amministrativo – contabile<sup>40</sup>;
- controlli di gestione<sup>41</sup>.

Non viene meno per le Amministrazioni centrali il generale controllo sulle attività poste in essere dai Soggetti attuatori per il contrasto alla frode e alla corruzione. In particolare modo, assume carattere immanente anche per queste l'adozione delle misure previste nel PIAO sezione Valore Pubblico, Performance e Anticorruzione, sottosezione "Rischi corruttivi e trasparenza". Anche per il personale interno ed esterno direttamente operante nella struttura sussiste l'obbligo, mediante dichiarazione sostitutiva di atto notorio, di attestare l'assenza di conflitti di interessi e, qualora si presentino, l'obbligo di astensione. A tali controlli "ordinari" sono aggiunti ulteriori adempimenti:

- il controllo preventivo su contratti passivi, convenzioni, decreti e altri provvedimenti riguardanti interventi cofinanziati, anche in parte, dalle ammini-

<sup>40</sup> *Infra* § 4.

<sup>41</sup> *Ibidem*.

strazioni centrali<sup>42</sup>;

- verifiche formali sulla regolarità e completezza della documentazione amministrativa e tecnico/contabile caricata a sistema dai Soggetti attuatori, anche mediante la richiesta di documentazione ulteriore di quella a sistema ReGIS. In questa fase si accerta che il soggetto attuatore abbia adempiuto ai regolari controlli amministrativo - contabili e gestionali interni summenzionati<sup>43</sup>. Verifiche da effettuarsi sul 100% della documentazione;
- controlli amministrativi, anche a campione<sup>44</sup>, sulla regolarità delle spese e delle relative rendicontazioni. Solo per questi progetti, l'amministrazione Centrale provvede ad eseguire anche controlli sulle dichiarazioni rese per assenza di conflitti di interessi dei titolari effettivi;
- verifica sostanziale (al 100%) del rispetto delle condizionalità PNRR, del principio DNSH e dei principi trasversali.

Infine, qualora i controlli abbiano avuto esito positivo, la Struttura tecnica di coordinamento dell'Amministrazione centrale trasmette le rendicontazioni semestrali riferite allo stato di avanzamento/conseguimento di *milestone* e *target* mediante l'inoltro di un report<sup>45</sup> sul sistema ReGIS. Il controllo, di tipo *on desk* (e solo eventualmente anche in loco), ha il fine di accertare la corrispondenza dello stato di raggiungimento di *milestone* e *target* per specifica misura.

<sup>42</sup> Art. 9 del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 11 ottobre 2021, *Procedure relative alla gestione finanziaria delle risorse previste nell'ambito del PNRR di cui all'articolo 1, comma 1042, della legge 30 dicembre 2020, n. 178*.

<sup>43</sup> *Infra* § 4.

<sup>44</sup> Il criterio rilevante per l'individuazione degli interventi da assoggettare a controllo è quello della rilevanza del soggetto e/o progetto potenzialmente esposto al rischio di frode.

<sup>45</sup> *Linee Guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione*, cit., all. 3 - *Check-list* per la verifica di M&T dell'Amministrazione centrale titolare di Misura PNRR e all. 4 "Dichiarazione di Gestione dell'Amministrazione centrale titolare di Misura PNRR".

Per quanto attiene alla fase di selezione dei progetti e/o Soggetti attuatori, l'Amministrazione centrale effettua i controlli di regolarità amministrativo - contabile previsti dalla normativa vigente su tutti gli atti adottati nelle singole fasi della procedura di affidamento. I controlli, in fase di istruttoria delle domande, verteranno sugli elementi caratterizzanti la misura di attuazione e nello specifico sarà necessario asseverare le condizionalità PNRR, il DNSH e il rispetto dei principi trasversali. Tutto ciò presuppone che a monte l'A.C. abbia avuto cura di indicare tali condizioni anche negli avvisi e bandi propeedeutici alla selezione dei progetti, sancendo altresì l'obbligo di fornire i dati necessari per l'identificazione del titolare effettivo<sup>46</sup>, l'obbligo del rilascio di una dichiarazione inerente l'assenza di conflitto di interessi e di non sussistenza di doppio finanziamento.

## 6. Comunicazione semestrale dello stato di progressione del Piano e di quote di cofinanziamento

L'art. 27 del Regolamento EU 241/241 impone a carico degli Stati membri l'obbligo di riferire sullo stato di avanzamento del Piano<sup>47</sup>. Al fine di non falsare lo stato di progressione del Piano tra i vari Stati è stato affidato alla Commissione Europea il compito di adottare degli indicatori omogenei<sup>48</sup>. Tali indicatori sono stati elaborati con il Regolamento della Commissione del 28 settembre 2021, n. 2106<sup>49</sup> ma l'associazione tra questi e le singole misure del PNRR sono rimesse agli Stati membri, i quali possono, per singola misura, associare più indicatori<sup>50</sup>. Tale rendicontazione deve avvenire mediante il sistema ReGIS a

<sup>46</sup> Sono obbligati i soggetti di cui al Decreto Ministeriale MEF del 11 marzo 2022, n. 55.

<sup>47</sup> Obbligo ribadito al punto 1.1 degli *Operational arrangements*, in [www.commission.europa.eu](http://www.commission.europa.eu).

<sup>48</sup> Art. 29, co. 4, lett. a) del Reg. EU 241/2021.

<sup>49</sup> In [eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu).

<sup>50</sup> Sono stati previsti in totale 14 indicatori consultabili in [www.italiadomani.it](http://www.italiadomani.it).



cura del Soggetto attuatore e successivamente sarà acclarata dall'Amministrazione centrale titolare di misura. Solo successivamente, mediante l'applicativo *Fenix* saranno trasmessi alla CE. Trattandosi di rendicontazione semestrale, sono due le scadenze da rispettare all'interno di ciascuna annualità:

- entro il 28 febbraio gli Stati membri riferiscono sugli indicatori comuni relativi ai progressi ricompresi tra il periodo 1° luglio - 31 dicembre dell'anno precedente;
- entro il 31 agosto gli Stati membri riferiscono sugli indicatori comuni relativi ai progressi ricompresi tra il periodo 1° gennaio - 30 giugno;

Al fine di dare evidenza ad eventuali ipotesi patologiche di doppio finanziamento, gli *Operational arrangements* prevedono che

ogni Stato membro indichi eventuali progetti finanziati con misure PNRR e eventuali cofinanziamenti europei (quali ad es. fondi FESR, FSE, ecc.) o ad erogazione diretta della Commissione Europea. Dette comunicazioni, anch'esse semestrali dovranno avvenire entro il 30 aprile e il 15 ottobre di ciascuna annualità, mediante il sistema ReGIS indicando i dati degli ulteriori finanziamenti: nome del fondo, importo ricevuto, importo totale del fondo e rendicontazione separata dei fondi (necessaria affinché emerga la copertura delle spese con finanziamenti diversi).

«.....GA.....»