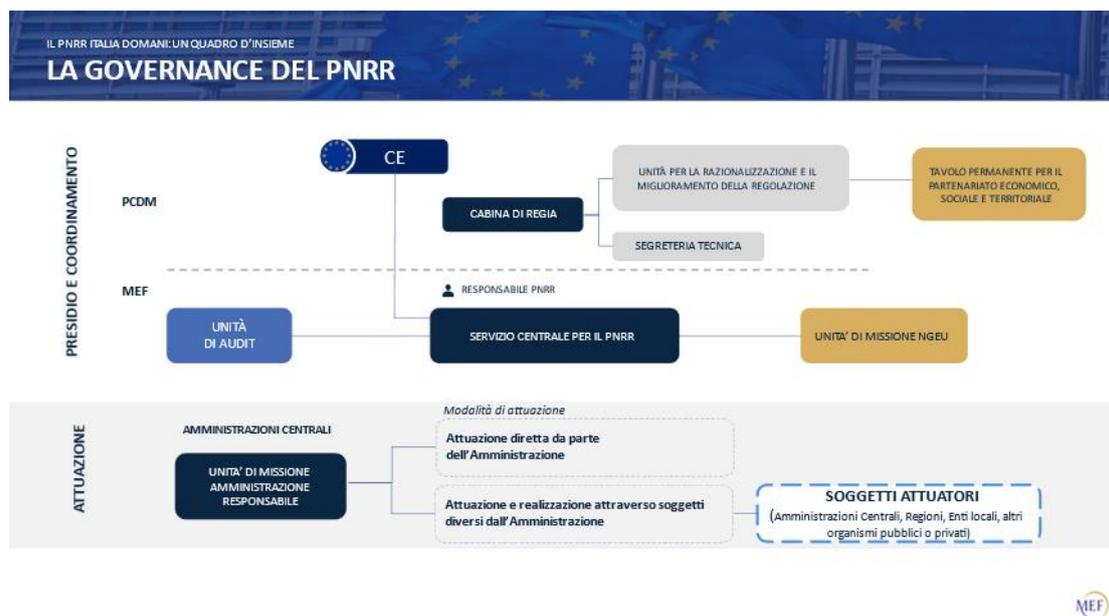


LE PROGETTUALITÀ PNRR: GLI ADEMPIMENTI, I CONTROLLI E L'AUDIT

Ugo Liberatore (*)

Buongiorno a tutti, un particolare ringraziamento per l'invito odierno e un sentito saluto a tutti i convenuti.

Condividerò con voi alcune *slide* per rendere più agevole e intuitivo l'intervento che mi accingo a presentare. Inizio con l'accennarvi, brevemente, il "modello organizzativo e di attuazione del Pnrr", necessaria premessa per comprendere al meglio il sistema dei controlli, da noi immaginato e strutturato a favore del sistema di *governance* Pnrr.



Iniziamo col dire che la *governance* del Pnrr è divisa tra funzione di presidio politico – in capo alla Presidenza del Consiglio dei ministri – e di coordinamento tecnico centrale di competenza del Mef/Servizio centrale per il Pnrr. In particolare, il Servizio centrale per il Pnrr è deputato a svolgere funzioni di coordinamento in relazione a tutte le fasi di attuazione, monitoraggio, rendicontazione e controllo del Piano nazionale di ripresa e resilienza, in raccordo con la Presidenza del Consiglio dei ministri e con tutte le amministrazioni titolari di misure Pnrr (in pratica tutti i ministeri ed alcuni dipartimenti della Pcm).

Il Servizio centrale è articolato in 6 uffici; in particolare, l'Ufficio IV, di cui sono responsabile, ha competenza nel coordinamento e nella "messa a terra" di tutte le procedure inerenti alla rendicontazione ed il controllo di tutte le misure (riforme e investimenti) del Pnrr. A latere del Servizio centrale, con funzioni di coordinamento, troviamo l'Unità di missione *Next Generation EU*, che opera sempre presso la Ragioneria generale dello Stato. La citata Unità di missione ha il compito di valutare l'efficacia e l'efficienza nell'attività di attuazione di tutte le misure Pnrr. Vi è poi l'Autorità di *audit*, organismo indipendente che opera al di fuori del Servizio centrale e svolge fundamentalmente le cosiddette verifiche di secondo livello.

Per ciò che attiene all'attuazione del Piano, essa si estrinseca attraverso il coordinamento delle unità di missioni presso i singoli ministeri, (i ministeri sono titolari di misure Pnrr ed operano, appunto, attraverso il coordinamento delle unità di missione *ad hoc* istituite presso ciascun ministero).

(*) Colonnello della Guardia di finanza, responsabile dell'Ufficio IV – Rendicontazione e controllo del Servizio centrale Pnrr presso il Ministero dell'economia e delle finanze – Ragioneria generale dello Stato.

IL PNRR ITALIA DOMANI: UN QUADRO D'INSIEME
PROCEDURE DI ATTIVAZIONE

Gli interventi del Piano si distinguono in due tipologie in base alla natura delle azioni svolte dalle Amministrazioni titolari di interventi:

INTERVENTI A TITOLARITÀ

L'Amministrazione centrale titolare di interventi è responsabile, attraverso la propria struttura amministrativa (Dipartimenti, Servizi, Uffici, etc.), della realizzazione del progetto associato alla misura PNRR di competenza. Pertanto, svolge direttamente o per il tramite di società in house gli adempimenti amministrativi connessi alla sua realizzazione.

Tra i principali interventi a titolarità figurano le seguenti tipologie di azioni:

- **Strumenti finanziari** (gestione di fondi di garanzia, fondi a leva, ecc);
- **Servizi digitali** (Bandi a larga scala);
- **Incentivi a imprese/cittadini** (Eco bonus/Sisma bonus; crediti di imposta)

INTERVENTI A REGIA

La titolarità di singoli progetti è in capo a Enti/Organismi pubblici o privati selezionati dalle Amministrazioni centrali secondo modalità e strumenti amministrativi vari in base alle caratteristiche dell'intervento (es. bandi, avvisi, assegnazioni dirette di risorse), su cui gravano tutti gli adempimenti di realizzazione operativa. L'Amministrazione centrale mantiene le funzioni di monitoraggio e controllo sull'attuazione e la rendicontazione nei confronti del MEF. Tra i principali interventi a regia figurano le seguenti tipologie di azioni:

- **Opere pubbliche** (es. Piani urbani integrati)
- **Servizi settore ricerca** (es. Dottorati di ricerca gestiti dalle Università)
- **Incentivi alle imprese** (es. Fondo Legge 394/1981 gestito da SIMEST)



L'attuazione del Pnrr può essere svolta mediante la diretta azione dei ministeri (in questo caso gli interventi sono "a titolarità") oppure attraverso l'azione di soggetti esterni ai ministeri, così detti soggetti attuatori (in questo caso gli interventi sono "a regia").

Nei casi di interventi "a titolarità", questi vengono attuati da parte dei competenti dipartimenti dei ministeri e sotto la regia dell'Unità di missione. A mero titolo esemplificativo, possiamo citare gli interventi che si sostanziano nell'utilizzo di strumenti finanziari, i servizi digitali, gli incentivi alle imprese e cittadini.

D'altro canto, negli interventi "a regia", pur restando la titolarità in capo ai ministeri, l'attuazione è demandata ad enti o organismi pubblici o privati selezionati dalle amministrazioni centrali. Possiamo annoverare, tra questi, interventi che si sostanziano nella realizzazione di opere pubbliche a livello locale (ad es. i cosiddetti "piani urbani integrati", nel finanziamento di dottorati di ricerca (gestiti prevalentemente dalle università) oppure negli incentivi alle imprese, come ad esempio la gestione del fondo 394 del 1981, gestito direttamente da Simest, partecipata dallo Stato.

IL PNRR ITALIA DOMANI: UN QUADRO D'INSIEME
GLI STRUMENTI INFORMATIVI

ReGIS
 Il MEF ha sviluppato il sistema informativo unico centralizzato ReGIS, messo a disposizione di tutte le Amministrazioni per la gestione, il monitoraggio e la rendicontazione delle iniziative PNRR.

FENIX
 FENIX è lo strumento informatico della Commissione europea per la rendicontazione da parte degli Stati membri dell'attuazione dei piani di ripresa e resilienza.



Tutte le fasi di gestione e, quindi, attuazione e monitoraggio del Piano dovranno necessariamente essere seguite attraverso strumenti informativi in uso alle amministrazioni. A tal riguardo è stata creata e sviluppata dal Mef – attraverso la società Sogei – la piattaforma nazionale denominata "ReGIS", sistema informativo unico e centralizzato già

messo a disposizione di tutti i ministeri e in maniera progressiva lo sarà anche a favore di tutti i soggetti attuatori proprio per implementare, gestire e attuare tutte le misure del Pnrr.

A fianco del sistema informatico nazionale ReGiS si pone quello della Commissione europea – denominato “Fenix” – appositamente sviluppato ai fini della rendicontazione di tutti i documenti, gli atti, i dati e le informazioni connesse al conseguimento di *milestone* e *target* di cui si compone il Piano nazionale di ripresa e di resilienza.

IL SISTEMA DEI CONTROLLI

PRINCIPALI FONTI NORMATIVE

LEGGE 30 dicembre 2020, n. 178 art. 1 PNRR - *Obblighi a carico delle Amministrazioni titolari degli interventi*

Comma 1043

Le amministrazioni e gli organismi titolari dei progetti finanziati dal Fondo Next Generation EU sono responsabili della relativa attuazione conformemente al principio della sana gestione finanziaria e alla normativa nazionale ed europea, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la correzione delle frodi, la corruzione e i conflitti di interessi, e realizzano i progetti nel rispetto dei cronoprogrammi per il conseguimento dei relativi target intermedi e finali.

Comma 1049

Ogni difformità rilevata nell'attuazione dei singoli progetti, nonché nel conseguimento dei relativi target intermedi e finali con impatto diretto sugli importi richiesti a rimborso alla Commissione europea, deve essere immediatamente corretta. Nel caso di revoca dei finanziamenti, gli importi eventualmente corrisposti sono recuperati e riassegnati nelle disponibilità finanziarie del medesimo programma.

Venendo ora allo specifico tema dei “controlli” nell’ambito del Pnrr, è opportuno innanzitutto citare le principali fonti normative che pongono determinati obblighi in capo alle amministrazioni che sono chiamate ad attuare le misure Pnrr. A livello “domestico” occorre citare i cc. 1043 e 1049 dell’art. 1 della legge di bilancio del 30 dicembre 2020, che impone come principio cardine la sana gestione finanziaria di tutte le misure del Piano e sottolinea, in maniera particolare, l’importanza della prevenzione delle frodi. Non a caso, l’esperienza maturata nel settore dei fondi strutturali europei insegna che molto spesso quando si scoprono gravi irregolarità e, in particolare, casi di frode, ben difficilmente si riescono a recuperare le risorse finanziarie indebitamente erogate.

Pertanto, la sfida principale cui è chiamato l’intero sistema di *governance* del Pnrr, consiste proprio nel prevenire, per quanto possibile, i casi di grave irregolarità e – *a fortiori* – di frode.

Il predetto comma 1049 prevede, appunto, che ogni caso di irregolarità e di frode deve essere immediatamente corretto e i finanziamenti immediatamente recuperati.

IL SISTEMA DEI CONTROLLI

PRINCIPALI FONTI NORMATIVE

REGOLAMENTO 241/2020- art. 22 *Tutela degli interessi finanziari dell'Unione*

Comma 1

Nell'attuare il dispositivo gli Stati Membri adottano tutte le opportune misure per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di (.....) conflitto di interessi e duplicazione dei finanziamenti. 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

Comma 2

Ai fini dell'audite del controllo in relazione alle misure per l'attuazione di riforme e i investimenti bisogna dare evidenza del:

- nome del destinatario finale dei fondi
- nome dell'appaltatore e del subappaltatore, ove il destinatario finale dei fondi sia un'amministrazione aggiudicatrice
- nome/i, cognome/i e la data di nascita del/dei titolare/i effettivo/i del destinatario dei fondi o appaltatore ai sensi dell'articolo 3, punto 6, della direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio

A livello europeo, la disposizione normativa cardine posta a tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea è, certamente, da individuarsi nell'art. 22 del regolamento (Ue) 241/2021. Al comma 1, infatti, il citato articolo pone in capo agli Stati membri il generale obbligo di prevenzione, individuazione e rettifica delle frodi e individua, altresì, in modo specifico, l'esigenza di contrastare ogni possibile caso di "conflitto di interessi" e "doppio finanziamento".

Inoltre, specifica e sostanziale novità in tema di controlli è da rinvenirsi al c. 2 dello stesso art. 22, il quale impone uno specifico "prerequisito informativo" a monte di tutta la filiera dei controlli Pnrr, ovvero l'obbligo in capo ai soggetti attuatori di individuare eventuali "titolarità effettive" dei destinatari finali dei fondi Pnrr/soggetti appaltatori, ai sensi dell'art. 3, punto 6, della direttiva Ue 849/2015.

Tale obbligo informativo è ritenuto fondamentale dalla Commissione europea ed è connesso alla necessità di individuare, appunto, eventuali titolarità effettive – ovviamente distinte rispetto alle cosiddette titolarità "apparenti" – in capo alle imprese appaltatrici di fondi Pnrr, soprattutto ai fini della concreta individuazione di possibili situazioni di conflitto di interessi.

Sempre in tema di controlli, il Pnrr pone numerosi altri adempimenti in capo alle amministrazioni competenti, strettamente correlati innanzitutto alla rendicontazione di *milestone* e *target* alla Commissione europea alle scadenze semestrali previste (di norma nei mesi di giugno e dicembre di ciascuna annualità).

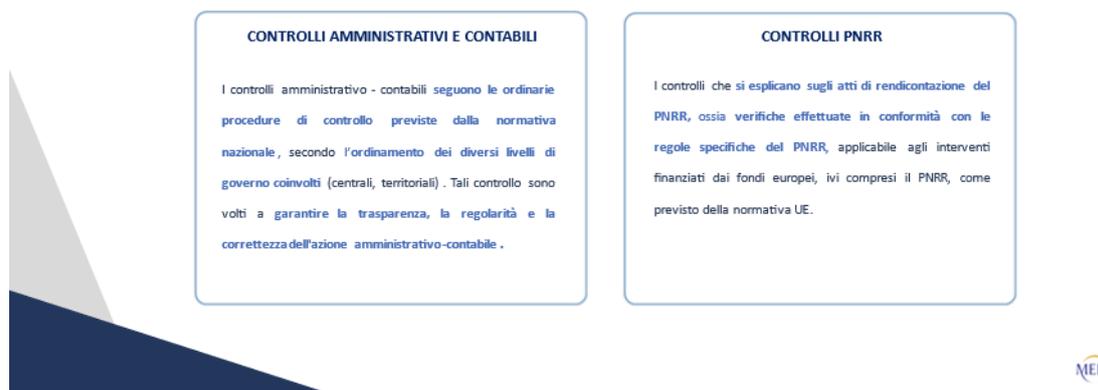
Il primo obbligo è quello di conseguire *milestone* e *target* in perfetta aderenza a quelle che sono le condizioni previste dalla Cid (*Council implementing decision* relativa all'approvazione del Pnrr) e dal suo Annex. Per ogni *milestone* e ogni *target* sono poste delle specifiche condizionalità da rispettare e, quindi, la rendicontazione di *milestone* e *target* prevede la necessità di dimostrare l'esatto e soddisfacente conseguimento di dette condizionalità con ciò fornendo alla Commissione europea ogni necessaria documentazione a comprova. Tutte le *milestone* e tutti i *target* devono essere conseguiti non solo in termini numerici, ma anche (o soprattutto) nei termini qualitativi concordati con la (e, quindi, attesi dalla) Commissione europea.

Inoltre, tutti gli investimenti Pnrr devono rispettare condizionalità orizzontali tra cui, in particolare, il vincolo del DNSH; ossia il principio di non arrecare danno significativo all'ambiente (e, quindi, se ne dovrà dare progressivamente pratica contezza alla Commissione europea, nello sviluppo di ogni singola progettualità Pnrr).

IL SISTEMA DEI CONTROLLI

TIPOLOGIE DI CONTROLLO

Nell'ambito del PNRR il sistema dei controlli del raggiungimento di M&T e di regolarità amministrativa contabile delle spese e delle procedure connesse all'attuazione dei progetti è articolato nei principali livelli: i controlli amministrativi e contabili e i controlli PNRR



In sostanza, i controlli Pnrr hanno una duplice natura: da un lato abbiamo i controlli "classici", che ritroviamo anche nei fondi strutturali europei, ovvero i controlli sulla regolarità amministrativo-contabile delle misure (volti a garantire la trasparenza, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa), che seguono le regole ordinarie di controllo, previste dalla normativa nazionale, secondo l'ordinamento dei diversi livelli di governo coinvolti. Dall'altro troviamo i controlli aggiuntivi (e specifici) Pnrr, inerenti alla verifica del rispetto di tutte le caratteristiche e le condizionalità, sia specifiche che orizzontali, correlate alle singole misure Pnrr e, quindi, direttamente connesse al positivo conseguimento di *milestone* e *target*.

IL SISTEMA DEI CONTROLLI

LIVELLI DI CONTROLLO

Nell'ambito del sistema di governance del PNRR, i controlli sul raggiungimento di M&T e di regolarità amministrativa contabile delle spese e delle procedure connesse all'attuazione dei progetti sono articolati su tre livelli



La “governance” dei controlli ha una struttura che si può definire “piramidale”, in quanto abbiamo controlli *in primis* di competenza dei soggetti attuatori, poi delle amministrazioni centrali titolari delle misure Pnrr (in particolare in capo alle unità di missione Pnrr, costituite nell’ambito di tutte le amministrazioni centrali) ed infine, a livello apicale, le verifiche e i controlli di responsabilità del Servizio centrale per il Pnrr.

COMPITI E RESPONSABILITÀ DEL SOGGETTO ATTUATORE

I PRINCIPALI CONTROLLI DI COMPETENZA DEI SOGGETTI ATTUATORI ATTEGGONO A:

- verifica della sussistenza di tutte le autorizzazioni/visti/permessi ecc. previsti dalla normativa vigente per la tipologia di progetto
- verifica della sussistenza, in capo alle imprese/soggetti prestatori di beni e servizi, dei requisiti per partecipare alle gare/altra procedure selettive, ivi compresa l’assenza di conflitti di interesse e altre situazioni di incompatibilità
- verifica dei SAL (in coerenza con quanto previsto dai relativi contratti)
- verifica della documentazione necessaria per poter procedere ai pagamenti a fronte dei SAL (fatture, DURC, Equitalia ecc)
- verifica dell’ammissibilità delle spese al PNRR ai fini della presentazione del mandato di rimborso
- verifica dell’avanzamento delle attività di progetto in linea con il relativo cronoprogramma, verifica del conseguimento degli obiettivi PNRR

RENDICONTAZIONE DELLA SPESA DEL SOGGETTO ATTUATORE



Il soggetto attuatore presenta all’Amministrazione centrale titolare degli interventi le richieste di pagamento per le spese sostenute e comunica l’avanzamento/il conseguimento dei target e milestone, per la quota parte associata al progetto (indicatori di output) attestando

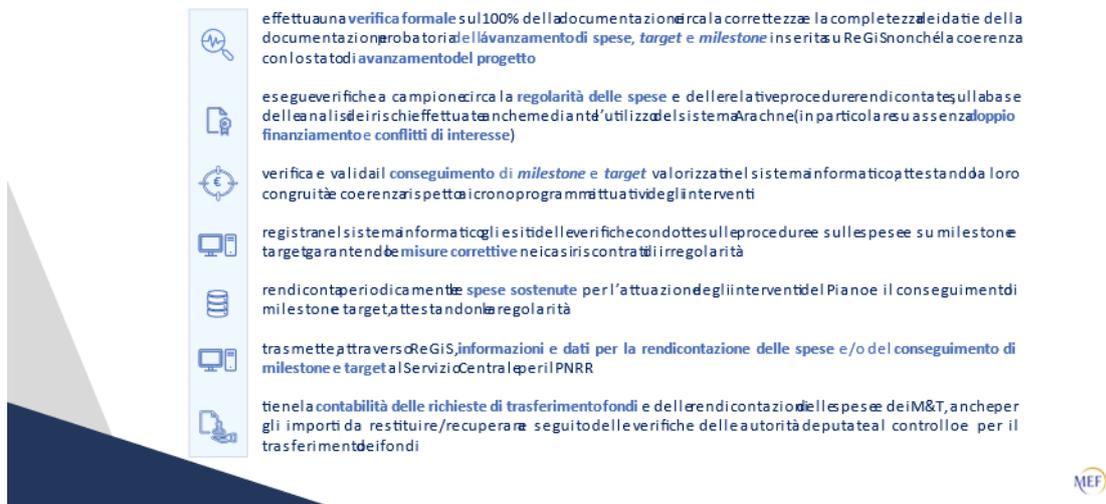
- l’affidabilità e ammissibilità delle spese presentate (compresa l’assenza di duplicazioni di finanziamenti)
- di aver svolto tutti gli adempimenti connessi al rispetto dei principi trasversali DNSH, tagging, gender equality, valorizzazione dei giovani e riduzione del divario territoriale (ove pertinenti)
- di aver svolto tutti gli adempimenti connessi alla «titolarità effettiva» del destinatario finale dei fondi/aggiudicatari e al «conflitto di interessi»



I controlli svolti dai soggetti attuatori devono essere intesi come controlli sostanziali riferiti sia in relazione alla rendicontazione dei dati/atti/documenti attestanti il conseguimento (anche per quota parte) di milestone e target che alla rendicontazione (e, quindi, alla verifica di regolarità) delle spese connesse agli investimenti di competenza. A tal riguardo, come ovvio, anche le amministrazioni centrali, quando operano in veste di soggetti attuatori (per l’attuazione degli interventi “a titolarità”), devono svolgere le stesse tipologie di controllo.

CONTROLLI DELL'UNITÀ DI MISSIONE PNRR – AMM. TITOLARE

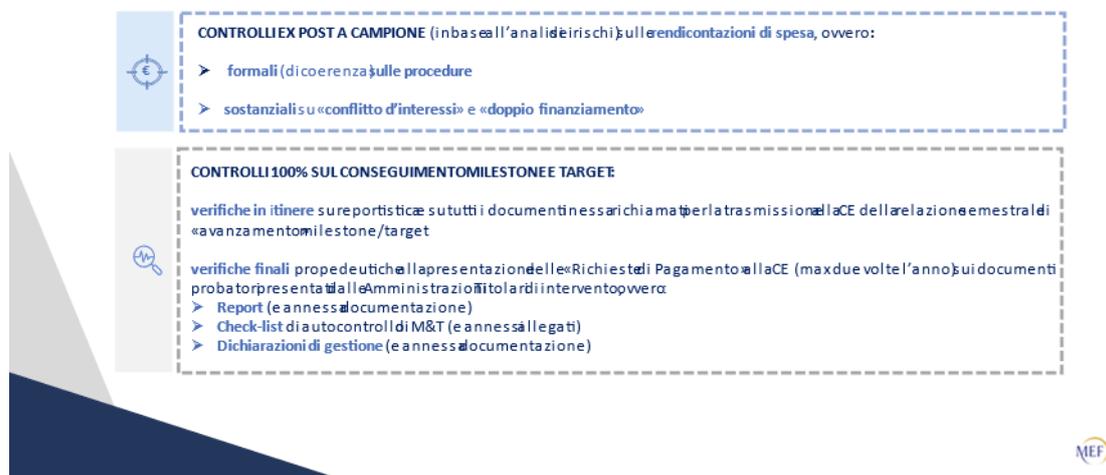
L'Unità di Missione dell'Amministrazione titolare d'intervento:



Le unità di missione Pnrr, incardinate nell'ambito delle amministrazioni centrali, sono invece chiamate invece a svolgere il cosiddetto controllo di primo livello su dati/atti/documenti implementati dai soggetti attuatori sul sistema ReGiS. Detto controllo documentale può ovviamente, nei casi previsti, essere svolto anche "a campione".

IL SISTEMA DEI CONTROLLI

VERIFICHE E CONTROLLI DEL MEF – SERVIZIO CENTRALE PER IL PNRR



Il Servizio centrale per il Pnrr, a sua volta, è chiamato ad effettuare controlli sostanziali di coerenza sui dati presenti in ReGiS e, in particolare, sulla documentazione prodotta dalle amministrazioni in relazione a due specifiche aree di controllo per le quali la Ce ha richiesto particolare attenzione, ovvero: l'area riferita ai conflitti di interessi e l'area inerente al tema del doppio finanziamento.

Quindi, riepilogando: il soggetto attuatore, nel rendicontare la spesa connessa alle misure Pnrr, deve utilizzare la piattaforma informatica ReGiS attestando e garantendo l'affidabilità e l'ammissibilità delle spese, nonché di aver svolto tutti i controlli e gli adempimenti connessi al rispetto anche dei principi trasversali del Pnrr, quindi DNSH, *tagging green/digital*, *gender equality*, valorizzazione dei giovani, riduzione dei divari territoriali (ci sono alcune misure, soprattutto le misure territorializzabili, che prevedono la riserva di destinazione del 40% alle regioni del Sud). Questi principi trasversali devono essere rispettati e ne deve essere data contezza da parte dei soggetti attuatori i quali, altresì, dovranno dimostrare di aver svolto tutti gli adempimenti connessi alla ricerca di eventuali titolarità effettive in capo

alle imprese appaltatrici. L'amministrazione centrale titolare deve monitorare l'avanzamento delle misure Pnrr di competenza, attraverso una molteplicità di controlli, anche a campione, dandone contezza al Servizio centrale per il Pnrr, che svolgerà, a cascata, i relativi controlli di stretta competenza.

LA RETE DEI REFERENTI ANTIFRODE DEL PNRR

Al fine di garantire una valutazione periodica dei rischi di frode, conflitti di interesse e doppio finanziamento e, se necessario, definire apposite misure e azioni correttive, è istituita la "Rete dei referenti antifrode del PNRR".

La Rete è articolata come segue:



È importante, altresì, evidenziare che, a livello centrale, sono stati costituiti tavoli di lavoro *ad hoc* col fine di uniformare e coordinare tutto il sistema dei controlli, dall'attuatore all'amministrazione centrale, fino ad arrivare al Servizio centrale Pnrr, ovvero il tavolo di coordinamento per la rendicontazione e il controllo del Pnrr e, *a latere*, la Rete dei referenti antifrode, composta, tra gli altri, dalla Guardia di finanza, dalle amministrazioni titolari di misure e da tutti gli *stakeholder* a vario titolo interessati, tra cui la Corte dei conti, l'Anac, la Banca d'Italia – Uif.

Infine, e concludo, è stato stipulato un protocollo d'intesa *ad hoc* tra la Ragioneria generale dello Stato e la Guardia di finanza per lo sviluppo di specifiche ed innovative attività volte alla prevenzione delle irregolarità e delle frodi.

* * *