



## **IL CIRCUITO FINANZIARIO DI GESTIONE DEI FONDI DEL PNRR ALLA LUCE DEL D.M. 11 OTTOBRE 2021**

*Il Focus si propone di fornire un'analisi delle principali disposizioni normative contenute nel Decreto del MEF 11 ottobre 2021 avente ad oggetto "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."*

### **SOMMARIO**

1. Il circuito finanziario del PNRR .....	2
2. La gestione del Fondo di rotazione per l'attuazione del Next Generation EU .....	5
2.1 Il finanziamento annuale del fondo di rotazione.....	5
2.2 La natura dei conti di tesoreria e la loro rendicontazione....	6
2.3 Modalità di erogazione delle risorse disponibili.....	7
2.4 Modalità di trasferimento delle risorse disponibili.....	8
2.5 Modalità di contabilizzazione delle risorse disponibili .....	8
2.6 Modalità di contabilizzazione degli interventi che comportano minori entrate.....	9
2.7 Modalità di contabilizzazione degli interventi che comportano assunzioni.....	10
3. Il Circuito finanziario UE - Italia.....	10
3.1 Il Circuito finanziario: accreditamento delle risorse da parte dell'UE.....	10
3.2 Il Circuito finanziario: richiesta di pagamento alla Commissione Europea .....	11
3.3 La documentazione da produrre da parte delle Amministrazioni titolari di intervento .....	12
3.4 Il monitoraggio degli interventi.....	12
3.5 Irregolarità e recuperi.....	13
3.6 I controlli.....	14

## 1. Il circuito finanziario del PNRR

Tra gli aspetti più delicati per la corretta attuazione del Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR) vi è certamente la corretta costruzione dei vari circuiti finanziari tra UE, Stato-Ministeri e Soggetti attuatori che dovrà assicurare quella tempestività nella definizione, assegnazione e erogazione delle risorse, indispensabile per garantire il rispetto della tempistica concordata a livello europeo.

Non a caso, già con la legge di bilancio per l'anno 2021, il Legislatore aveva introdotto le prime indicazioni a riguardo, ed aveva previsto alcune disposizioni che, nel dare contezza della problematica, rinviavano a successivi provvedimenti attuativi per la concreta definizione.

Ci si riferisce, in particolare, alla legge 30 dicembre 2020, n. 178, recante "*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023*" ed, in particolare, alle disposizioni di cui all'articolo 1, commi da 1037 a 1050, concernenti l'istituzione del Fondo di rotazione recante le risorse finanziarie per l'attuazione dell'iniziativa della Commissione Europea "*Next generation UE*" e del Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza – PNRR.

Al fine di definire i vari circuiti finanziari si richiama proprio il comma 1042 dell'articolo 1 della richiamata legge che prevede: "*con uno o più decreti del Ministro dell'economia e delle finanze sono stabilite le procedure amministrativo-contabili per la gestione delle risorse di cui ai commi da 1037 a 1050, nonché le modalità di rendicontazione della gestione del Fondo di cui al comma 1037*".



### **Legge 30 dicembre 2020, n. 178**

1037. Per l'attuazione del programma Next Generation EU è istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, quale anticipazione rispetto ai contributi provenienti dall'Unione europea, il Fondo di rotazione per l'attuazione del Next Generation EU-Italia, con una dotazione di 32.766,6 milioni di euro per l'anno 2021, di 40.307,4 milioni di euro per l'anno 2022 e di 44.573 milioni di euro per l'anno 2023.

1038. Fatto salvo quanto previsto dal comma 1040, le risorse del Fondo di cui al comma 1037 sono versate su due appositi conti correnti infruttiferi aperti presso la Tesoreria centrale dello Stato, denominati, rispettivamente, «Ministero dell'economia e delle finanze - Attuazione del Next Generation EU-Italia - Contributi a fondo perduto» e «Ministero dell'economia e delle finanze - Attuazione del Next Generation EU-Italia - Contributi a titolo di prestito». Nel primo conto corrente sono versate le risorse relative ai progetti finanziati mediante contributi a fondo perduto; nel secondo conto corrente sono versate le risorse relative ai progetti finanziati mediante prestiti. I predetti conti correnti hanno amministrazione autonoma e costituiscono gestioni fuori bilancio, ai sensi della legge 25 novembre 1971, n. 1041.

1039. Le risorse giacenti nei conti correnti infruttiferi di cui al comma 1038 sono trasferite, in relazione al fabbisogno finanziario, a ciascuna amministrazione od organismo titolare dei progetti, mediante giroconto su un conto aperto presso la Tesoreria statale, sulla base delle procedure definite con il decreto di cui al comma 1042, nel rispetto del sistema di gestione e controllo delle componenti del Next Generation EU .

1040. Qualora le risorse iscritte nel Fondo di cui al comma 1037 siano utilizzate per progetti finanziati dal dispositivo di ripresa e resilienza dell'Unione europea che comportino minori entrate per il bilancio dello Stato, un importo corrispondente alle predette minori entrate è versato sulla contabilità speciale n. 1778, intestata «Agenzia delle entrate - Fondi di bilancio», per la conseguente regolazione contabile mediante versamento nei pertinenti capitoli dello Stato di previsione dell'entrata. Il versamento nella predetta contabilità speciale è effettuato mediante utilizzo delle risorse del medesimo Fondo oppure, ove gli effetti delle misure si realizzino in un periodo temporale più esteso rispetto a quello della dotazione del Fondo, utilizzando direttamente le disponibilità dei conti di tesoreria di cui al comma 1038 previamente incrementate dal Fondo.

1041. Le risorse erogate all'Italia dal bilancio dell'Unione europea per l'attuazione del dispositivo di ripresa e resilienza dell'Unione europea affluiscono all'entrata del bilancio dello Stato in due distinti capitoli, rispettivamente relativi ai contributi a fondo perduto e ai prestiti. Nei medesimi capitoli affluiscono le risorse del programma Next Generation EU oggetto di anticipazione nazionale da parte del Fondo di cui al comma 1037.

1042. Con uno o più decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, il primo da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabilite le procedure amministrativo-contabili per la gestione delle risorse di cui ai commi da 1037 a 1050, nonché le modalità di rendicontazione della gestione del Fondo di cui al comma 1037.

1043. Le amministrazioni e gli organismi titolari dei progetti finanziati ai sensi dei commi da 1037 a 1050 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. Al fine di supportare le attività di gestione, di monitoraggio, di rendicontazione e di controllo delle componenti del Next Generation EU, il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato sviluppa e rende disponibile un apposito sistema informatico.

1044. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definite le modalità di rilevazione dei dati di attuazione finanziaria, fisica e procedurale relativi a ciascun progetto, da rendere disponibili in formato elaborabile, con particolare riferimento ai costi programmati, agli obiettivi perseguiti, alla spesa sostenuta, alle ricadute sui territori che ne beneficiano, ai soggetti attuatori, ai tempi di realizzazione previsti ed effettivi, agli indicatori di realizzazione e di risultato, nonché a ogni altro elemento utile per l'analisi e la valutazione degli interventi.

1045. Entro il 30 giugno di ciascun anno dal 2021 al 2027, anche sulla base dei dati di cui al comma 1044, il Consiglio dei ministri approva e trasmette alle Camere una relazione predisposta dalla Presidenza del Consiglio dei ministri sulla base dei dati forniti dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, nella quale sono riportati i prospetti sull'utilizzo delle risorse del programma Next Generation EU e sui risultati raggiunti. La relazione indica, altresì, le eventuali misure necessarie per accelerare l'avanzamento dei progetti e per una migliore efficacia degli stessi rispetto agli obiettivi perseguiti.

1046. Al fine di garantire, nella gestione finanziaria, il rispetto dei principi europei di tracciabilità delle operazioni contabili afferenti alla realizzazione del programma Next Generation EU e dei progetti finanziati, anche per i successivi eventuali controlli di competenza delle istituzioni dell'Unione europea, le risorse finanziarie iscritte nel Fondo di cui al comma 1037 sono utilizzate dopo l'approvazione del programma Next Generation EU per finanziare i progetti previsti dallo stesso programma e mantengono, quale vincolo di destinazione, la realizzazione degli interventi del programma fino a tutta la durata del medesimo programma. I progetti devono essere predisposti secondo quanto stabilito dalla normativa europea in materia e comunque corredati di indicazioni puntuali sugli obiettivi intermedi e finali da raggiungere, verificabili tramite appositi indicatori quantitativi.

1047. Le anticipazioni sono destinate ai singoli progetti tenendo conto, tra l'altro, dei cronoprogrammi della spesa e degli altri elementi relativi allo stato delle attività desumibili dal sistema di monitoraggio di cui al comma 1043.

1048. I trasferimenti successivi sono assegnati, fino alla concorrenza dell'importo totale del progetto, sulla base di rendicontazioni bimestrali, secondo i dati finanziari, fisici e procedurali registrati e validati sul sistema informatico di cui al comma 1043 e in base al conseguimento dei relativi target intermedi e finali previsti.

1049. Ogni difformità rilevata nell'attuazione dei singoli progetti rispetto alle disposizioni dei commi da 1037 a 1050 nonché nel conseguimento dei relativi target intermedi e finali con impatto diretto sugli importi richiesti a rimborso alla Commissione europea per il programma Next Generation EU, prima o dopo l'erogazione del contributo pubblico in favore dell'amministrazione titolare, deve essere immediatamente corretta. Nel caso di revoca dei finanziamenti, gli importi eventualmente corrisposti sono recuperati e riassegnati nelle disponibilità finanziarie del medesimo programma.

1050. Con decorrenza dal 1° gennaio 2021, è istituita, presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, un'apposita unità di missione con compiti di coordinamento, raccordo e sostegno delle strutture del medesimo Dipartimento a vario titolo coinvolte nel processo di attuazione del programma Next Generation EU. Per tale finalità, è istituito un posto di funzione di livello dirigenziale generale di consulenza, studio e ricerca. L'unità di missione, oltre a personale di ruolo del Ministero dell'economia e delle finanze, può avvalersi, nei limiti degli ordinari stanziamenti di bilancio del medesimo Ministero, di non più di 10 unità di personale non dirigenziale dipendente delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, collocato fuori ruolo o in posizione di comando, distacco o altro analogo istituto previsto dagli ordinamenti delle amministrazioni di rispettiva appartenenza ai sensi dell'articolo 17, comma 14, della legge 15 maggio 1997, n. 127, con esclusione del personale docente, educativo, amministrativo, tecnico e ausiliario delle istituzioni scolastiche. A tal fine, all'articolo 26, comma 3, del decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123, la parola: "Ministro" è sostituita dalla seguente: "Ministero".

Ad integrazione delle disposizioni sopra riportate, sempre nell'ambito della costruzione di un sistema di rendicontazione contabile performante, finalizzato al rispetto dell'tempistica e dei contenuti del piano, nell'articolo 15, comma 2 del decreto legge 31 maggio 2021, n. 77, il legislatore chiarisce che *"Le procedure relative alla gestione finanziaria delle risorse previste nell'ambito del PNRR sono stabilite in sede di emanazione dei decreti del Ministero dell'economia e delle finanze di cui all'articolo 1, comma 1042, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281"*.

Proprio in attuazione delle richiamate disposizioni quindi, è stato approvato, in questi giorni, il Decreto ministeriale 11 ottobre 2021, che disciplina nei vari articoli:

- la gestione del fondo di rotazione di cui al comma 1037;
- le modalità di contabilizzazione degli interventi attraverso trasferimenti:
  - ai ministeri,
  - agli altri enti locali;
- il sistema di erogazione degli acconti e dei saldi;
- il sistema di rendicontazione alla Commissione europea;
- il sistema dei controlli da attivare.

### **FOCUS SULLE RISORSE del Next generation EU**

Al fine di superare la grave crisi economica e sociale generatasi a seguito della pandemia la Commissione Europea ha approvato uno strumento temporaneo per la ripresa da 806,9 miliardi di euro, che nelle intenzioni dell'istituzione Europea si propone di contribuire a riparare i danni causati dalla pandemia di coronavirus per creare un'Europa post COVID-19 più verde, digitale, resiliente e adeguata alle sfide presenti e future.

Detto strumento integra il Quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027.

L'intero importo è stato ottenuto da una serie di strumenti e programmi riconducibili a:

- **dispositivo per la ripresa e la resilienza:** è il fulcro di NextGenerationEU, e metterà a disposizione 723,8 miliardi di euro di prestiti e sovvenzioni per sostenere le riforme e gli investimenti effettuati dagli Stati membri.

L'obiettivo è attenuare l'impatto economico e sociale della pandemia di coronavirus e rendere le economie e le società dei paesi europei più sostenibili, resilienti e preparate alle sfide e alle opportunità della transizione ecologica e di quella digitale. Gli Stati membri stanno preparando i loro piani di ripresa e resilienza, che daranno diritto a ricevere finanziamenti nell'ambito dello strumento per la ripresa e la resilienza.



Il **Dispositivo per la ripresa e la resilienza** è stato istituito con il **REGOLAMENTO (UE) 2021/241 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO** del 12 febbraio 2021 a cui occorre fare riferimento per tutti gli aspetti applicativi.

– **Assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa (REACT-EU):** Nell'ambito del NextGenerationEU vengono stanziati 50,6 miliardi di euro per REACT-EU, una nuova iniziativa che porta avanti e amplia le misure di risposta alla crisi e quelle per il superamento degli effetti della crisi attuate mediante:

- l'iniziativa di investimento in risposta al coronavirus;
- l'iniziativa di investimento in risposta al coronavirus Plus.

Le risorse saranno ripartite tra:

- il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR);
- il Fondo sociale europeo (FSE);
- il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD).

Tali risorse aggiuntive saranno erogate nel periodo 2021-2022.

– **Ulteriori finanziamenti ad altri programmi o fondi europei** quali Orizzonte 2020, InvestEU, il Fondo per lo sviluppo rurale o il Fondo per una transizione giusta.

Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza	723,8 miliardi di euro
di cui prestiti	385,8 miliardi di euro
di cui sovvenzioni	338,0 miliardi di euro
<b>REACT-EU</b>	<b>50,6 miliardi di euro</b>
Orizzonte Europa	5,4 miliardi di euro
Fondo InvestEU	6,1 miliardi di euro
Sviluppo rurale	8,1 miliardi di euro
Fondo per una transizione giusta (JTF)	10,9 miliardi di euro
RescEU	2 miliardi di euro
<b>TOTALE</b>	<b>806,9 miliardi di euro</b>

## 2. La gestione del Fondo di rotazione per l'attuazione del Next Generation EU

### 2.1 Il finanziamento annuale del fondo di rotazione

Come già accennato nel paragrafo precedente, la legge di bilancio per l'anno 2021, all'articolo 1 comma 1037, aveva previsto per l'attuazione del programma Next Generation EU l'istituzione nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, quale anticipazione rispetto ai contributi provenienti dall'Unione europea, di un Fondo di rotazione con una dotazione di:

- 32.766,6 milioni di euro per l'anno 2021,
- 40.307,4 milioni di euro per l'anno 2022,
- 44.573 milioni di euro per l'anno 2023.

L'articolo 1 del decreto in esame, prevede che dette risorse, a cui sono da aggiungere anche quelle del Fondo Sviluppo e Coesione destinate ad interventi del PNRR, siano versate, entro il 15 febbraio di ciascun anno, distintamente per la parte relativa a contributi a fondo perduto o prestiti, su due conti correnti infruttiferi aperti presso la Tesoreria centrale dello Stato gestiti dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato-Servizio Centrale per il PNRR e precisamente:

- “Ministero dell'economia e delle finanze - Attuazione del NextGenerationEU-Italia - Contributi a fondo perduto” (n. 25091);
- “Ministero dell'economia e delle finanze - Attuazione del NextGenerationEU-Italia - Contributi a titolo di prestito” (n. 25092).

Solo per l'esercizio 2021, il predetto versamento viene effettuato entro 60 giorni dall'entrata in vigore del decreto.

Le suddette risorse sono assegnate agli interventi che compongono l'iniziativa NextGenerationEU ed, in particolare, al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), sulla base del rispettivo crono programma di spesa, distinguendo la parte relativa ai contributi a fondo perduto (*grants*) e per la parte relativa ai prestiti (*loans*).

Nello specifico, ai sensi dell'articolo 2 del decreto, il finanziamento e l'erogazione delle risorse a ciascun intervento del PNRR, sarà effettuato sulla base delle richieste presentate dalle rispettive Amministrazioni centrali titolari, attestanti lo stato di avanzamento finanziario ed il grado di conseguimento dei relativi *target e milestone*, in coerenza con i dati risultanti dal sistema informatico previsto anch'esso dalla legge di bilancio ed in particolare dal comma 1043 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2020, n. 178.

## 2.2 La natura dei conti di tesoreria e la loro rendicontazione

È interessante segnalare immediatamente come l'articolo 10 del decreto precisi come i conti correnti di tesoreria del paragrafo precedente, rintracciabili nell'articolo 1 del decreto, hanno amministrazione autonoma e costituiscono **gestioni fuori bilancio**, ai sensi

- della legge 25 novembre 1971, n. 1041 “*Gestioni fuori bilancio nell'ambito delle Amministrazioni dello Stato*”;
- del D.P.R. 11 luglio 1977, n. 689 “*Regolamento per la rendicontazione ed il controllo delle gestioni fuori bilancio autorizzate da leggi speciali, ai sensi dell'art. 9 della legge 25 novembre 1971*”.

Le attività di rendicontazione dei predetti conti saranno poste in essere dal Servizio Centrale per il PNRR che, poi, procederà anche all'invio alla Corte dei conti ed all'Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dell'economia e delle finanze, secondo quanto previsto dalla normativa vigente, utilizzando le funzionalità del sistema informatico del Dipartimento della RGS-Servizio Centrale per il PNRR.

Qualora anche le singole Amministrazioni centrali provvedano alla apertura di apposite contabilità speciali presso la tesoreria dello Stato saranno loro stesse a predisporre la relativa rendicontazione secondo quanto previsto dalla normativa vigente.



Alle rendicontazioni predisposte dalle amministrazioni, organismi e organi dello Stato dotati di autonomia finanziaria e contabile si applicano i controlli amministrativo-contabili previsti dai rispettivi ordinamenti.

## 2.3 Modalità di erogazione delle risorse disponibili

Nei limiti del plafond e della tempistica già definita, il Servizio centrale per il PNRR presso il MEF provvede a rendere disponibili le risorse alle Amministrazioni Centrali con le seguenti modalità:

- **anticipazione** fino ad un **massimo del 10 per cento** del costo del singolo intervento del PNRR, tenuto conto del relativo cronoprogramma di spesa e, comunque, nel limite della disponibilità di cassa assegnata ai sensi dell'articolo 1, comma 2;



L'importo dell'anticipazione può essere maggiore al citato 10 per cento in casi eccezionali, debitamente motivati dall'Amministrazione titolare dell'intervento. Ai fini dell'erogazione dell'anticipazione, l'Amministrazione titolare dell'intervento deve attestare l'avvio di operatività dell'intervento stesso, ovvero l'avvio delle procedure propedeutiche alla fase di operatività.

- **una o più quote intermedie**, fino al raggiungimento (compresa l'anticipazione) del **90 per cento dell'importo della spesa dell'intervento**, sulla base delle richieste di pagamento presentate dalle Amministrazioni centrali titolari, a titolo di rimborso delle *spese effettivamente sostenute* dai beneficiari finali come risultanti dal sistema informatico.



Tale disposizione, potrebbe essere interpretata nel corso di futuri audit delle UE come limitazione all'applicazione di tutte le forme di sostegno dell'unione previste dall'art.125 comma 1 del regolamento finanziario: potrebbe essere infatti intesa nel senso che lo Stato membro abbia scelto di utilizzare soltanto quelle di cui alla lettera b), eccettuando quindi l'applicazione delle opzioni di costo semplificate di cui alle lettere c), d) ed e) del medesimo art.125. Si suggerisce al riguardo di modificarne il contenuto.

A riguardo si segnala che:



**REGOLAMENTO (UE, Euratom) 2018/1046 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 18 luglio 2018 che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012**

### **Art. 125 - Forme di contributo dell'Unione**

1. I contributi dell'Unione in regime di gestione diretta, indiretta e concorrente promuovono il conseguimento di un obiettivo strategico dell'Unione e dei risultati specificati e possono assumere una delle seguenti forme:

- a) finanziamenti non collegati ai costi delle operazioni in questione in base:
  - i) all'adempimento delle condizioni previste dalla normativa settoriale o da decisioni della Commissione; oppure
  - ii) al conseguimento dei risultati misurato in riferimento agli obiettivi intermedi precedentemente fissati o mediante indicatori di performance;
- b) rimborso dei costi ammissibili effettivamente sostenuti;
- c) costi unitari, che coprono tutte o determinate categorie specifiche di costi ammissibili che sono chiaramente individuate in anticipo con riferimento a un importo per unità;
- d) somme forfettarie, che coprono in modo generale tutte o determinate categorie specifiche di costi ammissibili che sono chiaramente individuate in anticipo;

- e) finanziamenti a tasso fisso, che coprono categorie specifiche di costi ammissibili che sono chiaramente individuate in anticipo, applicando una percentuale;
- f) una combinazione delle forme di cui alle lettere da a) a e).

- **una quota a saldo pari al 10 per cento dell'importo** della spesa dell'intervento, sulla base della presentazione della *richiesta di pagamento finale* attestante la conclusione dell'intervento o la messa in opera della riforma, nonché il raggiungimento dei relativi *milestone e target*, in coerenza con le risultanze del sistema di monitoraggio di cui all'articolo 1, comma 1043, della legge 30 dicembre 2020, n. 178.

#### 2.4 Modalità di trasferimento delle risorse disponibili

Le somme relative sia alla prima anticipazione sia quelle correlate a stati di avanzamento o allo stato finale possono essere trasferite:

- **direttamente alle Amministrazioni/enti responsabili dell'attuazione** dei singoli progetti su indicazione delle Amministrazioni titolari;



In questo caso, ai sensi del comma 4 dell'articolo 2 del decreto, le Amministrazioni titolari di interventi, utilizzando le funzionalità del sistema informatico di supporto alla gestione finanziaria attivato dal Servizio centrale per il PNRR che assicura il costante monitoraggio e la tracciabilità dei relativi movimenti finanziari, dispongono i relativi pagamenti in favore dei destinatari finali delle risorse, ovvero i trasferimenti in favore delle altre Amministrazioni/Enti responsabili dell'attuazione dei singoli progetti:

- sui rispettivi conti di Tesoreria Unica per gli Enti assoggettati alla legge 29 ottobre 1984, n. 720 (tesoreria Unica come ad esempio comuni province e regioni);
- su apposite contabilità speciali da aprire presso la Tesoreria dello Stato (per le Amministrazioni statali);
- sui rispettivi conti correnti bancari/postali per i soggetti non intestatari di conti di Tesoreria (soluzione residuale).

- ovvero alle **Amministrazioni titolari di interventi** su apposite contabilità speciali da aprire presso la tesoreria dello Stato intestate alle medesime Amministrazioni.

Nel caso in cui gli interventi previsti dal PNRR che vedono come soggetti attuatori le Regioni, le Province autonome e/o altri Enti locali (Province, Comuni, Città metropolitane, ecc.), siano realizzati per il tramite di altre Amministrazioni o Enti pubblici, comprese le società partecipate, il comma 4 dell'articolo 3 del decreto prevede che le risorse siano trasferite *“sui rispettivi conti di Tesoreria Unica per gli Enti assoggettati alla legge 29 ottobre 1984, n. 720”* e dunque sui conti degli enti locali e regionali che, poi, con proprio provvedimento provvederanno a stornare le risorse agli enti e società di cui si avvalgono.

#### 2.5 Modalità di contabilizzazione delle risorse disponibili

Con riferimento alle modalità di contabilizzazione delle risorse trasferite, gli enti locali ed i loro organismi strumentali provvedono ad applicare le disposizioni contabili vigenti e disciplinate dal D.Lgs. 118/2011 e successive modifiche ed integrazioni, con alcune “facilitazioni” già approvate dal D.L. 77/2021 e ribadite nel decreto in esame nel comma 2 dell'articolo 3.

Ci si riferisce, in particolare, alla disposizione contenuta nell'articolo 15 del D.L. 77/2021 che prevede, al fine di favorire l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza e del Piano nazionale per gli investimenti complementari, che le risorse trasferite a tale titolo agli enti territoriali e ai loro enti e organismi strumentali possono essere:

a) utilizzate in deroga ai limiti previsti dall'articolo 1, commi 897 e 898, della legge 30 dicembre 2018, n. 145;



Si tratta di una specifica disposizione che in deroga al principio generale permette l'applicazione dell'avanzo vincolato (a cui ricondurre anche eventuali entrate accertate – quale ad esempio eventuali anticipazioni fatte agli enti – e non impegnate entro fine anno) anche nel caso di enti che chiudano in disavanzo o non presentino un saldo tale da dare copertura alla reiscrizione delle economie del PNRR. La norma introdotta esclude da dette verifiche le somme vincolate del PNRR accelerando i processi di spesa.

b) accertate sulla base delle delibere di riparto o assegnazione, senza dover attendere l'impegno dell'amministrazione erogante. Tali accertamenti sono imputati all'esercizio di esigibilità indicato nella delibera di riparto o di assegnazione.



Si tratta di una disposizione che in deroga al principio generale permette di procedere all'accertamento delle entrate senza dover attendere il provvedimento di impegno dell'amministrazione erogante (Ministero) ma solo sulla base di un piano di assegnazione o di riparto comunicato.

Inoltre, al fine di avere contezza e facilità di ricerca delle risorse assegnate e di quelle utilizzate per la realizzazione del PNRR, gli enti territoriali e i loro organismi e enti strumentali in contabilità finanziaria devono, per ciascun intervento di cui sono attuatori, **accendere appositi capitoli all'interno del piano esecutivo di gestione** (nel caso di comune e provincia) o del bilancio finanziario gestionale (nel caso di regione) al fine di garantire l'individuazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento specifico.



Potrebbe essere utile sulla falsa riga di quanto fatto per le risorse Covid assegnate alle regioni ed enti locali, al fine di distinguere le risorse assegnate dai vari ministeri, introdurre specifici codici obbligatori che faciliterebbe anche negli anni prossimi una attività di rendicontazione da parte degli enti e una eventuale attività di ispezione da parte degli organi che, in base al SIGECO saranno tenuti all'eventuale controllo.

Una stessa modalità contabile a cui si associano le stesse riflessioni fatte in precedenza, riguardano i progetti in materia sanitaria, per i quali le Regioni e Province autonome dovranno accendere appositi capitoli relativi alla spesa sanitaria del bilancio gestionale al fine di garantire un'esatta imputazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento specifico, in coerenza con l'articolo 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

## **2.6 Modalità di contabilizzazione degli interventi che comportano minori entrate**

Un apposito articolo (**art. 4**) è poi destinato a disciplinare quegli interventi che non si misurano attraverso un esborso monetario ma, al contrario attraverso strumenti che comportano un minor apporto di risorse ai vari bilanci.

In particolare, il comma 1 di detto articolo, disciplina gli interventi aventi natura di crediti d'imposta o che, comunque, comportino minori entrate per il bilancio dello Stato, prevedendo che esse siano assegnate, dal Servizio Centrale per il PNRR, in favore del singolo intervento sulla base delle indicazioni fornite dalle amministrazioni interessate e conseguentemente:

- registrate nel sistema contabile del Servizio centrale per il PNRR;
- versate dal Servizio centrale per il PNRR in favore della contabilità speciale n.1778 intestata "Agenzia delle entrate - Fondi di bilancio", ovvero versate all'entrata del bilancio dello Stato.

## 2.7 Modalità di contabilizzazione degli interventi che comportano assunzioni

Il comma 3 dell'articolo 4 disciplina la fattispecie degli interventi che comportano assunzioni di personale autorizzate a favore dei Ministeri.

Le risorse ad essi riferiti sono iscritte su appositi capitoli degli stati di previsione della spesa dei Ministeri interessati, in misura pari all'onere da sostenere nei corrispondenti anni, mediante corrispondente utilizzo delle risorse del Fondo NGEU che, a tal fine, vengono versate dai conti correnti di tesoreria di cui all'articolo 1 del decreto in esame all'entrata del bilancio dello Stato.

## 3. Il circuito finanziario UE

Nei paragrafi precedenti abbiamo analizzato il funzionamento del circuito finanziario del PNRR attraverso il fondo di rotazione istituito con legge di bilancio 2021.



Si ricorda che il fondo di rotazione può essere declinato quale un trasferimento finanziario verso enti da parte dello Stato centrale ( ma anche come abbiamo visto dal bilancio statale alle contabilità speciali) destinati all'erogazione di finanziamenti, le cui disponibilità vengono man mano ricostituite tramite i rimborsi effettuati dagli stessi utilizzatori. Lo strumento, infatti si propone di creare le condizioni per un immediato rilascio di risorse in attesa che vengano attivati gli ordinari canali di finanziamento.

Se da un lato le disposizioni del PNRR disciplinano il funzionamento del suddetto Fondo, dall'altro non possono non essere considerate:

- a) le modalità ordinarie di finanziamento degli interventi previsti nel PNRR;
- b) le modalità di rimborso di dette somme.

A tal fine, l'**articolo 5** del decreto ed i successivi forniscono una rappresentazione delle dinamiche ordinarie contabili.

### 3.1 Il Circuito finanziario: accreditamento delle risorse da parte dell'UE

In tale ottica, il primo aspetto da analizzare è quello dell'accREDITAMENTO delle risorse provenienti dall'UE e la loro allocazione all'interno degli strumenti di bilancio nazionale.

In particolare l'articolo 5 al comma 1 prevede che le risorse, erogate dall'Unione europea in favore dell'Italia per la realizzazione del Next Generation EU, debbano essere accreditate sul conto corrente di tesoreria centrale n.23211 intestato "Ministero del Tesoro-Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie - Finanziamenti CEE" gestito dall'IGRUE.

A sua volta l'IGRUE (struttura dipartimentale del MEF) provvede a versarle, tramite girofondo, sulla base delle indicazioni fornite dal Servizio centrale del PNRR, sui due conti correnti di tesoreria intestati al Ministero dell'economia e delle finanze, al fine di tenere distinte le due componenti del trasferimento e del prestito:

- *Attuazione del Next Generation EU-Italia - Contributi a fondo perduto*" (n. 25091);
- *Attuazione del Next Generation EU-Italia - Contributi a titolo di prestito*" (n. 25092).

Si tratta dei due stessi conti previsti dall'articolo 1, in attuazione del comma 1037 dell'art. 1 della legge di bilancio 2021, finanziati inizialmente attraverso risorse provenienti dal fondo di rotazione istituito all'uopo dalla Legge 178/2020.

Dette risorse:

- a) **sono registrate** dal Servizio centrale per il PNRR nel sistema contabile procedendo a singoli accrediti imputandoli al PNRR, con distinzione tra:
  - a. la quota di contributo a fondo perduto,
  - b. la quota di contributo a titolo di prestito, e
  - c. eventualmente ad iniziative NGEU laddove applicabile.
- b) **sono versate** all'entrata del bilancio dello Stato, secondo quanto previsto dall'articolo 1, comma 1041, della Legge 178/2020, attraverso apposite disposizioni di pagamento, che indicano i due capitoli di entrata dedicati ai contributi a fondo perduto ed ai contributi a titolo di prestito.



Detto comma, infatti, prevede che le risorse erogate all'Italia dal bilancio dell'Unione europea per l'attuazione del dispositivo di ripresa e resilienza dell'Unione europea, affluiscono all'entrata del bilancio dello Stato in due distinti capitoli, rispettivamente relativi ai contributi a fondo perduto e ai prestiti.

Nei medesimi capitoli affluiscono le risorse del programma Next Generation EU oggetto di anticipazione nazionale da parte del Fondo di cui al comma 1037 dell'art. 1 della legge di bilancio.

Le altre risorse europee del dispositivo NGEU, sono invece accreditate, secondo le procedure ordinarie, sul conto corrente di tesoreria centrale n. 23211 e sono trasferite dall'IGRUE in favore del conto corrente n. 25091 MEF - NGEU ITALIA Contributo a fondo perduto, sulla base delle richieste inoltrate dal Servizio centrale per il PNRR, che provvede alla loro contabilizzazione ed al relativo versamento all'entrata del bilancio dello Stato, nei seguenti casi:

- a) **nel caso di anticipazioni nazionali** di cui all'articolo 1, comma 1041, della legge n. 178/2020;
- b) **nel caso di accrediti europei** riconducibili a rendicontazione di spese connesse con le misure contenute nella legge di bilancio 2021, con copertura a carico dell'iniziativa ReactUE, tenuto conto delle informazioni fornite dalle Autorità di gestione dei programmi dei Fondi strutturali europei ovvero dalle Autorità nazionali capofila o di coordinamento dei medesimi Fondi.

### **3.2 Il Circuito finanziario: richiesta di pagamento alla Commissione Europea**

L'erogazione di somme da parte della Commissione Europea a valere sui fondi della Next Generation EU è subordinata alla richiesta di pagamento da parte dello Stato Membro da porre in essere secondo quanto previsto dal Regolamento (UE) 2021/241.

A tal fine il decreto prevede che sia il Servizio Centrale per il PNRR a presentare alla Commissione europea la richiesta semestrale di pagamento della quota di contributo a carico dell'Unione europea, corredata della situazione sul conseguimento dei *relativi target* e

*milestone*, nonché dell'attestazione prevista nell'Annex III dell'Accordo di finanziamento sottoscritto con l'UE.

### **3.3 La documentazione da produrre da parte delle Amministrazioni titolari di intervento**

Per poter permettere al suddetto servizio di procedere alla richiesta, però, le Amministrazioni titolari dell'intervento devono presentare al Servizio Centrale per il PNRR un'attestazione contenente i seguenti elementi:

- a) il **raggiungimento dei target e milestone** per gli interventi di competenza, stabiliti per la data di rendicontazione in scadenza, fornendo la relativa documentazione;
- b) **lo stato di esecuzione finanziaria** degli interventi di competenza, con separata evidenza della spesa sostenuta per gli interventi cui è stato assegnato un marcatore climatico positivo in base alla metodologia del regolamento RRF, in quanto contribuisce agli obiettivi in materia di cambiamenti climatici;
- c) una **dichiarazione di gestione** debitamente firmata;
- d) una **sintesi degli esiti dei controlli effettuati** da parte dell'Amministrazione titolare dell'intervento, compresi i punti deboli identificati e le eventuali azioni correttive adottate;
- e) una **dichiarazione attestante** il rispetto delle condizioni collegate al principio del **DSNH** (Do Not Significant Harm) previsto dall'articolo 17 del sistema di "*Tassonomia per la finanza sostenibile*" (Regolamento UE 2020/852), secondo quanto dichiarato dalle stesse nelle schede di valutazione trasmesse alla Commissione europea come parte integrante del PNRR.



Le Amministrazioni adottano ogni iniziativa necessaria per assicurare il rispetto delle scadenze di rendicontazione in modo da consentire la presentazione delle richieste di pagamento all'Unione europea secondo il calendario indicativo stabilito nell'Accordo operativo. Nel caso di ritardi riscontrati nel corso dell'attuazione, le Amministrazioni titolari degli interventi comunicano tempestivamente al Servizio Centrale per il PNRR i dati relativi a:

- gli scostamenti temporali/o quantitativi;
- le conseguenze degli scostamenti individuati;
- l'individuazione delle cause degli scostamenti;
- le azioni correttive adottate.

### **3.4 Il monitoraggio degli interventi**

Al fine di procedere ad un costante monitoraggio degli interventi, l'**articolo 6** del decreto definisce i contenuti di un sistema informatico di supporto che dovrebbe censire i singoli interventi del PNRR e Programmi che compongono l'iniziativa Next Generation EU, con la relativa dotazione finanziaria, a cui sono imputate le operazioni analitiche di assegnazione, a titolo di anticipazione, pagamento intermedio e saldo effettuate dal Servizio Centrale per il PNRR, distintamente per la quota di contributi a fondo perduto e per la quota di contributi a titolo di prestito, nonché i pagamenti o trasferimenti effettuati dalle Amministrazioni.

I dati relativi alla gestione finanziaria a livello di ciascun intervento sono altresì resi disponibili nell'ambito del citato sistema informatico di cui all'articolo 1, comma 1043, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, al fine di supportare il processo di monitoraggio e rendicontazione finanziaria, nonché l'elaborazione delle analisi dell'unità di Missione istituita

presso il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, ai sensi dell'articolo 1, comma 1050 della medesima legge.

### 3.5 Irregolarità e recuperi

Al fine di evitare irregolarità che potrebbero a loro volta comportare eventuali recuperi, l'articolo 8 del decreto fornisce alcune linee di indirizzo riguardanti le amministrazioni centrali. L'articolo infatti si limita a precisare che esse:

- (comma 1) debbano adottare ogni iniziativa finalizzata a prevenire, sanzionare e rimuovere eventuali frodi, irregolarità, conflitti di interesse, assicurando il corretto utilizzo delle risorse finanziarie assegnate ed il conseguimento dei relativi target e milestone intermedi e finali, necessari a garantire il corrispondente rimborso delle spese da parte della Commissione Europea, anche ai sensi dell'articolo 8, comma 5, del decreto legge 31 maggio 2021, n. 77;
- (comma 2) provvedano a rimuovere/correggere eventuali irregolarità e/o non conformità rilevate nella fase di realizzazione dell'intervento, ovvero in esito ad audit, suscettibile di compromettere il raggiungimento degli obiettivi target e milestone intermedi e/o finali ed il rimborso delle spese da parte della Commissione europea;
- (comma 3) nel caso di persistenza della situazione di non regolarità nonché del mancato conseguimento dei target e milestone con impatto diretto sul rimborso delle spese da parte della Commissione europea, su richiesta del Servizio centrale del PNRR, provvedano a restituire gli importi eventualmente percepiti, attivando le corrispondenti azioni di recupero nei confronti dei soggetti attuatori;
- (comma 4) nel caso in cui le risorse non possano essere recuperate nonostante l'Amministrazione titolare dell'intervento abbia attivato tutte le iniziative necessarie, vedano l'importo in questione addebitato mediante compensazione con altre risorse dovute, prioritariamente:
  - per interventi del PNRR,
  - per altri programmi europei.



Sul punto si segnala la richiesta di modifica della Conferenza Stato Regioni *“Ai fini dell'eventuale regolazione dei relativi flussi finanziari fra l'Amministrazione titolare dell'intervento e i soggetti attuatori, si rinvia a specifico Accordo fra le parti sulla base delle responsabilità di ognuna al raggiungimento degli obiettivi target e milestone intermedi.”*

Le attività di monitoraggio della situazione delle irregolarità, dei recuperi e delle restituzioni è competenza del responsabile dell'esecuzione del PNRR presso ciascuna Amministrazione.

Egli assume le relative determinazioni, dandone apposita comunicazione al Servizio Centrale per il PNRR per gli adempimenti di competenza.



Per quanto attiene ai Programmi a gestione concorrente inclusi nell'iniziativa Next Generation si applica per la disciplina delle irregolarità e recuperi la normativa UE pertinente e l'ulteriore regolamentazione nazionale e regionale integrativa inclusa nei sistemi di gestione e controllo adottati per i rispettivi Programmi.

Le risorse oggetto di recupero e restituzione sono riassegnate nella disponibilità finanziaria dell'iniziativa Next Generation EU per essere riprogrammate a favore di altri

interventi secondo le specifiche procedure di riprogrammazione previste per gli strumenti inclusi nell'iniziativa Next Generation EU.

### 3.6 I controlli

Per quanto concerne i controlli finalizzati al corretto utilizzo delle risorse il decreto, riprendendo quanto già previsto nella regolamentazione comunitaria e nella normativa nazionale, si limita a precisare alcuni aspetti di carattere generale sia con riferimento agli interventi realizzati direttamente dalle Amministrazioni centrali sia per quelli realizzati dalle altre amministrazioni ed in particolare da Regioni, province ed enti locali.



Si ricorda che:

L'articolo 22 **Tutela degli interessi finanziari dell'Unione** del Regolamento 241/2021 prevede: *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.***

**Il D.L. 77/2021, all'art. 9 (Attuazione degli interventi del PNRR)** nei commi 3 e 4 , con riferimento ai soggetti attuatori (individuati nel comma 1 dello stesso articolo in Amministrazioni centrali, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali), prevede:

*3. Gli atti, i contratti ed i provvedimenti di spesa adottati dalle amministrazioni per l'attuazione degli interventi del PNRR sono sottoposti ai controlli ordinari di legalità e ai controlli amministrativo contabili previsti dalla legislazione nazionale applicabile.*

*4. Le amministrazioni di cui al comma 1 assicurano la completa tracciabilità delle operazioni e la tenuta di una apposita codificazione contabile per l'utilizzo delle risorse del PNRR secondo le indicazioni fornite dal Ministero dell'economia e delle finanze. Conservano tutti gli atti e la relativa documentazione giustificativa su supporti informatici adeguati e li rendono disponibili per le attività di controllo e di audit.*

In particolare:

- agli interventi a titolarità delle Amministrazioni centrali si applica l'articolo 5, comma 2, lettera g-bis, del decreto legislativo 30 giugno 2011 n. 123, in base al quale sono soggetti a controllo preventivo i contratti passivi, le convenzioni, i decreti e gli altri provvedimenti riguardanti interventi a titolarità delle Amministrazioni centrali, cofinanziati in tutto o in parte con risorse dell'Unione europea. Ai predetti interventi si applicano, altresì, gli articoli 11 e 12 del medesimo decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123;
- agli interventi realizzati nell'ambito dell'iniziativa Next Generation EU a titolarità o attuazione di altre Amministrazioni dello Stato, organi di rilevanza costituzionale, Regioni, Province autonome di Trento e Bolzano Comuni, Province, Città metropolitane o altri Organismi pubblici si applicano i controlli amministrativo contabili previsti dai rispettivi ordinamenti. Ci si riferisce, per gli enti locali ai controlli previsti negli articoli 147 e seguenti del TUEL.



Su detto punto torneremo in occasione di un prossimo FOCUS.