



PROGETTI PNRR: Prime note sulla rendicontazione della spesa

Il Focus si propone di offrire al lettore una rilettura delle prime indicazioni fornite all'interno del nuovo sito Capacity Italy in merito alle spese rendicontabili dai soggetti attuatori nell'ambito dei progetti del PNRR.

SOMMARIO

1. Il nuovo portale Capacity Italy.....	3
2. Analisi delle FAQ sulla rendicontazione	3
2.1 Quesiti relativi ai finanziamenti ottenuti e/o potenziali del progetto	3
2.1.1 È possibile l'utilizzo trasversale dei finanziamenti sulle diverse linee di intervento all'interno di una Componente, rispettando il limite complessivo dal decreto di riparto?	3
2.2 Quesiti relativi alla possibilità di prevedere l'erogazione dell'anticipo verso i soggetti realizzatori	3
2.2.1 Qualora il soggetto attuatore non abbia liquidità per pagare l'anticipo ai fornitori è possibile richiedere un anticipo all'Amministrazione titolare dell'investimento?	3
2.3 Quesiti relativi alle voci di spesa ammissibili e alle date di decorrenza dell'ammissibilità	4
2.3.1 Qual è la normativa di riferimento in tema di ammissibilità della spesa?	4
2.3.2 L'incentivazione di cui all'art. 113 del D.Lgs. 50/2016 "Incentivi per funzioni tecniche" viene, ai sensi di legge, inserita nei quadri economici di tutti gli interventi può trovare copertura economica nei fondi PNRR, con relativa rendicontazione degli importi riconosciuti al personale dipendente del comparto?	5
2.3.3 L'IVA è un costo ammissibile nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza?	5
2.3.4 Sono ammissibili le spese per il personale?	6

2.3.5	<i>Sono ammissibili le spese per pubblicità ed informazione in merito alle opere ed interventi realizzati?</i>	7
2.3.6	<i>Sono ammissibili le spese per la ristrutturazione / riqualificazione di immobili, l'installazione di arredi, attrezzature informatiche?</i>	7
2.3.7	<i>È possibile prevedere dei costi di acquisto nuova sede (edifici o terreni) in un progetto del PNRR?.....</i>	7
2.3.8	<i>Sono ammissibili le spese per i servizi di supporto tecnico operativo al PNRR? (incentivi al RUP e al personale di supporto, spese amministrative di gestione del contratto, ecc.).....</i>	8
2.3.9	<i>Nel caso di progetti "in essere" già in corso (dal febbraio 2020), che documentazione bisogna acquisire?.....</i>	9
2.3.10	<i>Possano essere finanziati dal PNRR i progetti di realizzazione avviati prima del 2020?.....</i>	9
2.3.11	<i>Sono ammissibili le spese per i servizi di supporto tecnico operativo al PNRR?.....</i>	10
2.3.12	<i>Sono ammissibili le spese di assistenza tecnica in ambito PNRR?.....</i>	10
2.4	<i>Quesiti sulla tipologia di controlli da effettuare verso i soggetti realizzatori e riferimenti normativi da considerare.</i>	11
2.4.1	<i>È possibile ricorrere alle opzioni semplificate in materia di costi?.....</i>	11
2.5	<i>Premi di accelerazione</i>	11
2.5.1	<i>Al fini dell'esecuzione dei contratti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal PNRR è possibile introdurre un premio di accelerazione?.....</i>	11
2.6	<i>Quesiti relativi alle modalità di approvvigionamento nella PA</i>	12
2.6.1	<i>È possibile utilizzare, per l'attuazione dell'investimento, centrali di acquisto diverse da Consip?.....</i>	12
2.7	<i>Quesiti relativi agli obblighi e impegni del soggetto attuatore</i>	12
2.7.1	<i>Quali conseguenze si producono se un Soggetto Attuatore pubblico non rispetta obblighi e impegni finalizzati all'attuazione dell'intervento?.....</i>	12
2.8	<i>Quesiti relativi ai finanziamenti ottenuti e/o potenziali del progetto</i>	12
2.8.1	<i>È possibile cofinanziare un intervento parte con fondi PNRR e parte con fondo complementare?</i>	12
2.9	<i>Quesiti relativi al conseguimento di milestone e target.....</i>	14
2.9.1	<i>Quali conseguenze si producono in caso di mancato conseguimento di Milestone e Target?.....</i>	14

1. Il nuovo portale Capacity Italy

Nei due numeri precedenti della rivista abbiamo analizzato le principali disposizioni riguardanti l'attivazione di un intervento del PNRR e le modalità di contabilizzazione delle stesse. In questo FOCUS ci dedicheremo alla registrazione contabile delle spese.

In questo numero, invece, sfruttando anche la "messa in linea" del nuovo portale ministeriale sul PNRR denominato "Capacity Italy" riportiamo i principali quesiti pubblicati nella pagina delle FAQ di detto sito riguardanti la "Rendicontazione delle spese".

Si ricorda che Capacity Italy è il nuovo portale promosso da: Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Funzione Pubblica e Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie, per sostenere le pubbliche amministrazioni nell'attuazione dei progetti di Italia Domani, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, con il supporto tecnico operativo degli esperti di Cassa Depositi e Prestiti, Invitalia e Medio Credito Centrale.

Il portale offre assistenza al personale tecnico quotidianamente impegnato nel processo di attuazione del PNRR (ad esempio i Responsabili Unici del Procedimento - RUP) e risponde alle esigenze degli Enti pubblici lungo tutte le fasi di realizzazione degli investimenti, anche mediante l'attivazione progressiva di sportelli tecnici dedicati.

Per approfondimenti si veda <https://sportellotecnico.capacityitaly.it/s/sportello-tecnico>.

2. Analisi delle FAQ sulla rendicontazione

2.1 Quesiti relativi ai finanziamenti ottenuti e/o potenziali del progetto

2.1.1 È possibile l'utilizzo trasversale dei finanziamenti sulle diverse linee di intervento all'interno di una Componente, rispettando il limite complessivo dal decreto di riparto?

No, non è permesso l'utilizzo trasversale dei finanziamenti.

È tuttavia possibile un impiego flessibile delle risorse all'interno della medesima linea di intervento nel limite massimo consentito dal budget assegnato e nel rispetto del quadro economico finanziario previsto per l'intervento.

2.2 Quesiti relativi alla possibilità di prevedere l'erogazione dell'anticipo verso i soggetti realizzatori

2.2.1 Qualora il soggetto attuatore non abbia liquidità per pagare l'anticipo ai fornitori è possibile richiedere un anticipo all'Amministrazione titolare dell'investimento?

I soggetti attuatori potranno presentare all'Amministrazione una domanda di rimborso a titolo di anticipazione o di rimborso delle spese effettivamente sostenute, rendicontate e inserite nel sistema informatico di cui all'articolo 1, comma 1043 della legge 30 dicembre 2020, n. 178.



Legge 30 dicembre 2020, n. 178

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.

Come stabilito dall'art. 2, comma 2, del DM MEF dell'11 ottobre 2021 *“Il Servizio centrale per il PNRR provvede a rendere disponibili le risorse con un'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'art. 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.

2.3 Quesiti relativi alle voci di spesa ammissibili e alle date di decorrenza dell'ammissibilità

2.3.1 Qual è la normativa di riferimento in tema di ammissibilità della spesa?

In assenza di disposizioni comunitarie e nazionali specifiche in tema di ammissibilità dei costi afferenti interventi/progetti inseriti nei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza finanziati nell'ambito del Dispositivo RRF di cui al Reg. UE 241/2021, l'attuale quadro regolatorio cui fare riferimento è rappresentato dalla normativa nazionale vigente relativa ai Fondi Strutturali e di Investimento Europei (Fondi SIE) e, nello specifico:

- al D.P.R. n. 22 del 5 febbraio 2018 che reca criteri di ammissibilità delle spese riferiti alla programmazione dei fondi SIE 2014-2020;
- e al Regolamento UE 1303/2013.

Inoltre, si precisa che, nella valutazione delle singole categorie di costo rendicontabili sul PNRR, pur in presenza di un preliminare riscontro positivo in merito all'ammissibilità della spesa, sarà in tutti i casi necessario, per una valutazione puntuale e definitiva, prendere in considerazione le condizioni e/o i limiti eventualmente stabilite dallo specifico dispositivo attuativo (es: Avviso o Bando) nonché le caratteristiche specifiche, la natura e la tipologia dell'intervento in cui la spesa/costo è ricompresa ossia:

- la natura e la tipologia dell'intervento in cui la spesa è inclusa (es: acquisizione di beni, realizzazione di servizi, realizzazione Opere Pubbliche, aiuti, etc.);
- le finalità dell'investimento ovvero gli obiettivi dell'intervento da perseguire;
- la durata temporale dell'intervento e il carattere strutturale delle opere/servizi realizzati/da realizzare;
- l'importo complessivo del progetto.

2.3.2 *L'incentivazione di cui all'art. 113 del D.Lgs. 50/2016 "Incentivi per funzioni tecniche" viene ai sensi di legge inserita nei quadri economici di tutti gli interventi può trovare copertura economica nei fondi PNRR, con relativa rendicontazione degli importi riconosciuti al personale dipendente del comparto?*

Sì. Si conferma l'ammissibilità dell'incentivazione di cui all'art. 113 del D.Lgs. 50/2016 "Incentivi per funzioni tecniche" a valere sui fondi PNRR, entro i massimali previsti dalla Circolare MEF-RGS n.4/2021.

 **Circolare MEF-RGS n.4/2021**

... I costi di cui sopra possono essere posti a carico del PNRR "nei limiti degli importi specifici previsti dalle corrispondenti voci del quadro economico", calcolati sulla base di quanto indicato nella presente circolare. Si precisa che, per ogni singola progettualità, tali spese non potranno superare le percentuali del relativo costo totale (IVA inclusa in quanto ammissibile) e dovranno rientrare all'interno dei limiti massimi previsti, per l'intera durata del progetto, per le quattro fasce finanziarie di progetto, per come riportato nella tabella che segue.

Valori in Euro

Fascia	Percentuale	Fascia finanziaria di progetto (costo totale ammesso a finanziamento)	Massimale costo personale da imputare al progetto
A	10	Fino a 5.000.000	250.000
B	5	da 5.000.001 fino a 15.000.000	600.000
C	4	da 15.000.001 a 50.000.000	1.500.000
D	3	da 50.000.001	3.000.000

2.3.3 *L'IVA è un costo ammissibile nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza?*

L'importo dell'IVA non è incluso nella quantificazione dei costi degli interventi PNRR trasmessa alla Commissione Europea (cfr. stima dei costi totali del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza).

L'importo dell'IVA è però rendicontabile a livello di progetto se e nei limiti in cui tale costo possa ritenersi ammissibile ai sensi della normativa nazionale e comunitaria di riferimento vigente.

Sul punto, si può far riferimento all'art. 15 c. 1 del D.P.R. 22/2018 per i fondi SIE 2014-2020 secondo cui "l'IVA realmente e definitivamente sostenuta dal beneficiario è una spesa ammissibile solo se questa non sia recuperabile, nel rispetto della normativa nazionale di riferimento".

Come anche precisato nelle Istruzioni tecniche di cui alla Circolare MEF-RGS del 14 ottobre 2021, n. 21 "tale importo dovrà quindi essere puntualmente tracciato per ogni progetto nei relativi sistemi informativi".

2.3.4 Sono ammissibili le spese per il personale?

Nel caso di costi riferiti a personale interno ed esperti esterni contrattualizzati dalle “Amministrazioni titolari di interventi del PNRR”, ossia da tutte le Amministrazioni, centrali e territoriali che, quali soggetti attuatori (*non quindi nel caso di soggetti realizzatori*), hanno la titolarità di progetti e azioni finanziati con le risorse indicate nel PNRR, si rinvia alle procedure previste dalla Circolare MEF-RGS del 24 gennaio 2022, n. 4.



Circolare MEF-RGS del 24 gennaio 2022, n. 4

1. Costi di personale ammissibili al PNRR

Lo strumento del Recovery and Resilience Facility (RRF) non prevede la possibilità di attivare iniziative di assistenza tecnica finanziabili a valere sulla dotazione di risorse assegnata agli Stati membri sui rispettivi PNRR.

Al riguardo si precisa che con il termine “assistenza tecnica” devono intendersi tutte le azioni di supporto finalizzate a garantire lo svolgimento delle attività richieste nel processo di attuazione complessiva del PNRR e necessarie a garantire gli adempimenti regolamentari prescritti. Come specificato all’articolo 6, paragrafo 2 del Regolamento (UE) 2021/241, fanno parte di questa categoria le attività di preparazione, monitoraggio, controllo, audit e valutazione, in particolare: studi, analisi, attività di supporto amministrativo alle strutture operative, azioni di informazione e comunicazione, consultazione degli stakeholders, spese legate a reti informatiche destinate all’elaborazione e allo scambio delle informazioni. I costi per l’espletamento di tutte queste attività non possono essere imputati alle risorse del PNRR e, quindi, non possono formare oggetto di rendicontazione all’Unione europea.

Parimenti, non possono essere imputati alle risorse del PNRR e, quindi, non sono rendicontabili alla UE, i costi relativi all’espletamento delle funzioni ordinarie delle strutture amministrative interne delle Amministrazioni titolari di interventi cui vengono affidati compiti connessi con attivazione, monitoraggio, rendicontazione e controllo degli interventi del PNRR, essendo tali costi correntemente sostenuti dagli enti, ovvero connessi con il loro funzionamento ordinario e, in quanto tali, devono essere posti a carico dei bilanci delle singole Amministrazioni.

Conseguentemente, non è mai ammessa la rendicontazione di quota parte di costi del personale, anche se assunto a tempo determinato, per lo svolgimento di attività ordinarie, né per il rafforzamento delle strutture amministrative, anche se connesse con progettualità finanziate dal PNRR. La riproduzione su supporto cartaceo del seguente documento costituisce una copia del documento firmato digitalmente e conservato presso il MEF, ai sensi della normativa vigente (es. per attività di monitoraggio, rendicontazione e controllo tipiche delle strutture di governance politico-amministrativa).

Diversamente dai costi per l’espletamento delle predette attività, sono invece da considerare ammissibili al finanziamento a valere sulle risorse del PNRR i costi riferiti alle attività, anche espletate da esperti esterni, specificatamente destinate a realizzare i singoli progetti. Come chiarito anche dai Servizi della Commissione europea, l’attività di supporto operativo alle strutture interne può essere inclusa come parte del costo delle riforme o degli investimenti “se ciò è essenziale per l’attuazione della riforma o dell’investimento proposto”.

In questa categoria rientrano le spese per il personale incaricato di espletare funzioni e attività strettamente necessarie a realizzare progetti finanziati dal PNRR e proveniente da reclutamenti a tempo determinato, secondo quanto previsto dal citato decreto-legge n. 80 del 2021, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 113 del 2021.

Si precisa in ogni caso che tali spese potranno avere ad oggetto esclusivamente nuove assunzioni, non potendosi procedere al finanziamento di spese relative al personale già incluso nella pianta organica delle amministrazioni titolari di interventi PNRR.

A titolo esemplificativo e non esaustivo, si riporta di seguito un elenco di attività espletabili dal personale in questione che, qualora riferite a specifici progetti finanziati dal PNRR, possono formare oggetto di rendicontazione all’Unione europea:

- incarichi di progettazione, servizi di direzione lavori, servizi di architettura e ingegneria;
- collaudo tecnico-amministrativo;

- incarichi per indagini geologiche e sismiche, incarichi per le operazioni di bonifica archeologica;
- incarichi in commissioni giudicatrici;
- altre attività tecnico-operative strettamente finalizzate alla realizzazione dei singoli progetti finanziati dal PNRR.

I costi di cui sopra possono essere posti a carico del PNRR “nei limiti degli importi specifici previsti dalle corrispondenti voci del quadro economico”, calcolati sulla base di quanto indicato nella presente circolare.

2.3.5 Sono ammissibili le spese per pubblicità ed informazione in merito alle opere ed interventi realizzati?

Sì, in assenza di disposizioni comunitarie e nazionali specifiche in tema di ammissibilità dei costi afferenti interventi/progetti inseriti nei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza finanziati nell’ambito del Dispositivo RRF di cui al Reg. UE 241/2021, l’attuale quadro regolatorio cui fare riferimento è rappresentato dalla normativa nazionale vigente relativa ai Fondi Strutturali e di Investimento Europei (Fondi SIE) e, nello specifico, al D.P.R. n. 22 del 5 febbraio 2018 che reca criteri di ammissibilità delle spese riferiti alla programmazione dei fondi SIE 2014-2020 e al Regolamento UE 1303/2013 salvo ulteriori e specifiche disposizioni inerenti il PNRR e/o più restrittive previste all’interno dei dispositivi attuativi (decreti, bandi, avvisi pubblici, etc.).

2.3.6 Sono ammissibili le spese per la ristrutturazione/riqualificazione di immobili, l’installazione di arredi, attrezzature informatiche?

Salvo diverse indicazioni più restrittive presenti nei dispositivi attuativi (decreti, bandi, avvisi pubblici, etc.), le spese per lavori di ristrutturazione/adeguamento della sede costituiscono una spesa rendicontabile sul Progetto PNRR qualora:

- risultino essenziali/strumentali per l’attuazione dell’intervento e per il perseguimento degli obiettivi di progetto;
- siano pertinenti e direttamente connesse all’intervento;
- e nei limiti in cui tale costo possa ritenersi ammissibile ai sensi della normativa nazionale e comunitaria di riferimento vigente.

Sono fatti salvi particolari criteri di ammissibilità delle spese e/o eventuali condizioni e limiti più restrittivi previsti dai dispositivi attuativi specifici (es. Avvisi/Bandi) o, nel caso di aiuti di stato, dalla decisione di autorizzazione dell’aiuto della CE o dai Regolamenti di esenzione.

Si precisa al riguardo che, ai fini di una valutazione puntuale e definitiva dell’ammissibilità della spesa, occorre prendere in tutti i casi in considerazione anche le caratteristiche specifiche, la natura e la tipologia dell’intervento in cui tale spesa è ricompresa nonché il contesto normativo di riferimento.

2.3.7 È possibile prevedere dei costi di acquisto nuova sede (edifici o terreni) in un progetto del PNRR?

Salvo diverse indicazioni più restrittive presenti nei dispositivi attuativi (decreti, bandi, avvisi pubblici, etc.), l’acquisto di beni immobili quali edifici o terreni costituisce una spesa rendicontabile sul Progetto PNRR qualora risulti essenziale/strumentale per l’attuazione dell’intervento e per il perseguimento degli obiettivi di progetto, purché sia pertinente e direttamente connessa all’intervento e nei limiti in cui tale costo possa ritenersi ammissibile ai sensi della normativa nazionale e comunitaria di riferimento vigente.

Per quanto concerne l'acquisto di edifici già costruiti, si ritiene tale spesa ammissibile purché la stessa sia direttamente connessa all'operazione in questione nei limiti dell'importo indicato da specifica perizia giurata redatta ai sensi dell'art 18 lett. a) del D.P.R. del 5 febbraio 2018 n. 22 e nel rispetto delle ulteriori condizioni stabilite dall'art 18 lett b), c), d), e) dello stesso Decreto.

Per quanto concerne l'acquisto di terreni si può far riferimento a quanto previsto dall'art 17 del D.P.R. 5 febbraio 2018 n. 22 secondo cui l'acquisto di terreni rappresenta una spesa ammissibile alle seguenti condizioni:

- a) sussiste un nesso diretto fra l'acquisto del terreno e gli obiettivi dell'operazione;
- b) la percentuale rappresentata dall'acquisto del terreno non supera il 10% della spesa totale ammissibile dell'operazione considerata, con l'eccezione dei casi espressamente menzionati ai commi 2 (siti in stato di degrado e per quelli precedentemente adibiti ad uso industriale che comprendono edifici) e 3 (operazioni a tutela dell'ambiente) dall'art. 17 del D.P.R. 5 febbraio 2018 n. 22;
- c) si presenti una perizia giurata di parte, redatta da un valutatore qualificato secondo le disposizioni europee e nazionali vigenti, nonché dei codici di condotta, indipendente o debitamente autorizzato, che attesti il valore di mercato del terreno, solo nei casi in cui non sia possibile averne conoscenza in modo diverso. Sono fatti salvi particolari criteri di ammissibilità delle spese e/o eventuali condizioni e limiti più restrittivi previsti dai dispositivi attuativi specifici (es. Avvisi/Bandi) o, nel caso di aiuti di stato, dalla decisione di autorizzazione dell'aiuto della CE o dai Regolamenti di esenzione.

2.3.8 Sono ammissibili le spese per i servizi di supporto-tecnico operativo al PNRR? (incentivi al RUP e al personale di supporto, spese amministrative di gestione del contratto, ecc.)

Sono da considerare ammissibili al finanziamento a valere sulle risorse del PNRR i costi riferiti i servizi di supporto tecnico-operativo, specificatamente destinati a realizzare i singoli progetti.

Come chiarito anche dai Servizi della Commissione europea, l'attività di supporto operativo alle strutture interne può essere inclusa come parte del costo delle riforme o degli investimenti *“se ciò è essenziale per l'attuazione della riforma o dell'investimento proposto”*.

Rispetto a quanto già indicato all'interno della Circolare MEF-RGS del 24 gennaio 2022, n. 4, costituiscono costi ammissibili al piano le spese di consulenza specialistica ossia i servizi professionali di consulenza specifica altamente qualificanti e non riferiti allo svolgimento di attività ordinarie, quale a titolo indicativo e non esaustivo:

- consulenza legale;
- consulenza ingegneristica;
- consulenza in tema ambientale;
- attività specialistiche di supporto al RUP;
- i costi sostenuti per i servizi prestati dalle centrali di committenza o committenza ausiliaria per l'espletamento delle procedure di gara, etc.

Le attività di consulenza specialistica devono in tutti i casi essere strettamente funzionali ed essenziali alla realizzazione delle attività di progetto e al raggiungimento dei risultati collegati.

Devono pertanto non considerarsi ricomprese in tali attività quelle di supporto ordinario (non specialistico) e/o continuativa quale ad esempio i servizi di assistenza/segreteria amministrativa e assistenza fiscale né di rafforzamento delle strutture amministrative, anche se connesse con progettualità finanziate dal PNRR a meno che non costituiscano specifici investimenti e/o riforme del piano.

Nel caso di costi riferiti a personale interno ed esperti esterni contrattualizzati dalle “Amministrazioni titolari di interventi del PNRR” ossia da tutte le Amministrazioni, centrali e territoriali, che, quali soggetti attuatori (non quindi nel caso di soggetti realizzatori), hanno la titolarità di progetti e azioni finanziati con le risorse indicate nel PNRR, si rinvia alle procedure previste dalla Circolare MEF-RGS del 24 gennaio 2022, n. 4.

2.3.9 Nel caso di progetti “in essere” già in corso (dal febbraio 2020), che documentazione bisogna acquisire?

L’art. 17.2 del Regolamento (UE) 2021/241 stabilisce che “*le misure avviate a decorrere dal 1° febbraio 2020 sono ammissibili a condizione che soddisfino i requisiti di cui al presente regolamento*”. Il termine “avviato” si riferisce alle fasi iniziali di una misura.

Lo spirito della data limite del 1° febbraio è quello di consentire una limitata retroattività del RRF per includere anche misure che sono in linea con gli obiettivi del RRF e che saranno perseguite in larga misura nel quadro del RRF, ma le cui fasi iniziali sono iniziate all’inizio della pandemia COVID-19.

Ciò significa anche che i costi stimati delle misure incluse nel PNRR non devono riflettere le azioni intraprese prima del 1° febbraio 2020.

Nel caso i progetti descritti corrispondano ai requisiti regolamentari, dovranno conformarsi, inoltre, a tutte le prescrizioni previste all’interno del PNRR, tra cui il DNSH ed il tagging climate e digital previsto.

A ciò si aggiunga la documentazione completa attestante il conseguimento dei target e milestone previsti (secondo i criteri puntualmente riportati nell’allegato alla decisione del Consiglio) che dovrà essere puntualmente verificata e trasmessa in fase di rendicontazione e/o su richiesta delle strutture centrali di presidio.

Per quanto attiene la documentazione inerente le procedure e spese sostenute, le stesse dovranno essere debitamente acquisite (se del caso) conservate e rese disponibili per i controlli di pertinenza, afferenti l’Unità di Missione – struttura di coordinamento dell’amministrazione centrale titolare di interventi PNRR, Il Servizio Centrale per il PNRR, l’audit nazionale (Unità di Audit IGRUE) e gli eventuali ed ulteriori controlli comunitari.

2.3.10 Possono essere finanziati dal PNRR i progetti di realizzazione avviati prima del 2020?

L’art. 17 del Regolamento UE 2021/241 che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, recita, tra l’altro, che “*sono ammissibili le misure avviate a decorrere dal 1° febbraio 2020 a condizione che soddisfino i requisiti di cui al presente Regolamento*”. Sul punto anche in base ad un recente parere espresso dalla Commissione Europea si precisa che lo spirito della data limite del 1° febbraio 2020 è quello di consentire una limitata retroattività del RRF per includere anche misure che sono in linea con gli obiettivi del RRF e che saranno perseguite in larga misura nel quadro del Piano, ma le cui fasi iniziali sono iniziate all’inizio della pandemia COVID-19.

Ciò significa anche che i costi stimati delle misure incluse nel PNRR non devono riflettere azioni intraprese prima del 1° febbraio 2020. Sarà quindi da verificare se le spese sostenute afferiscono a misure avviate a decorrere dal 1° febbraio 2020 nei termini indicati.

In caso positivo, sono da considerarsi incluse nel periodo di ammissibilità del PNRR, fatta sempre salva la valutazione circa il rispetto degli altri principi di legittimità, regolarità, pertinenza e coerenza con quanto previsto nell’ambito del PNRR e dei singoli investimenti presentati all’interno del Piano.

2.3.11 Sono ammissibili le spese per i servizi di supporto-tecnico operativo al PNRR?

Diversamente dai costi per l'espletamento delle attività di assistenza tecnica, sono da considerare ammissibili al finanziamento a valere sulle risorse del PNRR i costi riferiti ai servizi di supporto tecnico-operativo, specificatamente destinati a realizzare i singoli progetti.

Come chiarito anche dai Servizi della Commissione europea, l'attività di supporto operativo alle strutture interne può essere inclusa come parte del costo delle riforme o degli investimenti "se ciò è essenziale per l'attuazione della riforma o dell'investimento proposto".

Rispetto a quanto già indicato all'interno della Circolare MEF-RGS del 24 gennaio 2022, n. 4, costituiscono costi ammissibili al piano le spese di consulenza specialistica ossia i servizi professionali di consulenza specifica altamente qualificanti e non riferiti allo svolgimento di attività ordinarie, quale a titolo indicativo e non esaustivo:

- consulenza legale;
- consulenza ingegneristica;
- consulenza in tema ambientale;
- attività specialistiche di supporto al RUP;
- i costi sostenuti per i servizi prestati dalle centrali di committenza o committenza ausiliaria per l'espletamento delle procedure di gara, etc.

Le attività di consulenza specialistica devono in tutti i casi essere strettamente funzionali ed essenziali alla realizzazione delle attività di progetto e al raggiungimento dei risultati collegati.

Devono pertanto non considerarsi ricomprese in tali attività quelle di supporto ordinario (non specialistico) e/o continuativa quale ad esempio i servizi di assistenza/segreteria amministrativa e assistenza fiscale né di rafforzamento delle strutture amministrative, anche se connesse con progettualità finanziate dal PNRR a meno che non costituiscano specifici investimenti e/o riforme del piano.

Nel caso di costi riferiti a personale interno ed esperti esterni contrattualizzati dalle "Amministrazioni titolari di interventi del PNRR" ossia da tutte le Amministrazioni, centrali e territoriali, che, quali soggetti attuatori (non quindi nel caso di soggetti realizzatori), hanno la titolarità di progetti e azioni finanziati con le risorse indicate nel PNRR, si rinvia alle procedure previste dalla Circolare MEF-RGS del 24 gennaio 2022, n. 4.

2.3.12 Sono ammissibili le spese di assistenza tecnica in ambito PNRR?

Lo strumento del Recovery and Resilience Facility (RRF) non prevede la possibilità di attivare iniziative di assistenza tecnica finanziabili a valere sulla dotazione di risorse assegnata agli Stati membri sui rispettivi Piani.

Per assistenza tecnica si devono intendere tutte le azioni di supporto finalizzate a garantire lo svolgimento delle attività richieste nel processo di attuazione complessiva del PNRR e necessarie a garantire gli adempimenti regolamentari prescritti.

Per il dettaglio delle attività specifiche di assistenza tecnica si può fare riferimento all'articolo 6, paragrafo 2 del Regolamento (UE) 2021/241 ed a quanto specificato nella Circolare MEF-RGS del 24 gennaio 2022, n. 6.

I costi per l'espletamento di queste attività, pertanto, non possono essere imputati alle risorse del PNRR e, quindi, non possono formare oggetto di rendicontazione.

Saranno diversamente ammissibili e rendicontabili sui singoli interventi i costi inerenti a spese di consulenza specialistica funzionale alla realizzazione e completamento delle attività di progetto.

2.4 Quesiti sulla tipologia di controlli da effettuare verso i soggetti realizzatori e riferimenti normativi da considerare

2.4.1 È possibile ricorrere alle opzioni semplificate in materia di costi?

L'articolo 10 comma 4 del decreto-legge 121/2021 consente l'utilizzo delle "opzioni di costo semplificate" previste dal Regolamento (UE) 1060/2021 all'articolo 52 e seguenti.



Decreto-legge 121/2021

Art. 10. Procedure di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e modalità di accesso ai servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni

4. Laddove non diversamente previsto nel PNRR, ai fini della contabilizzazione e rendicontazione delle spese, le amministrazioni ed i soggetti responsabili dell'attuazione possono utilizzare le «opzioni di costo semplificate» previste dagli articoli 52 e seguenti del regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021. Ove possibile, la modalità semplificata di cui al primo periodo è altresì estesa alla contabilizzazione e alla rendicontazione delle spese sostenute nell'ambito dei Piani di sviluppo e coesione di cui all'articolo 44 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58.

Le linee guida della Commissione Europea che illustra le opzioni di costo semplificate e le relative metodologie di applicazione per il periodo 2014-2020, per quanto coerenti, possono trovare applicazione anche per il periodo 2021-2027.

Per maggiori dettagli:

- Decreto-Legge 10 settembre 2021, n. 121, convertito con modificazioni dalla Legge 9 novembre 2021, n. 156;
- Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021;
- Guida alle opzioni semplificate in materia di costi (OSC) – Linea guida EGESIF_14-0017 e successive modifiche/integrazioni.

Il ricorso alle opzioni di costo semplificato previste all'interno dei dispositivi attuativi (decreti, bandi, avvisi pubblici, accordi di cooperazione istituzionale, etc.) con il riferimento normativo puntuale. In caso di ricorso alla definizione di una metodologia dei costi la stessa deve essere finalizzata dall'amministrazione almeno prima della pubblicazione dell'avviso pubblico o, al più tardi, fatto sempre salvo il rispetto della parità di trattamento per le procedure selettive, nel documento che specifica le condizioni per il sostegno.

2.5 Premi di accelerazione

2.5.1 Ai fini dell'esecuzione dei contratti dei contratti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal PNRR è possibile introdurre un premio di accelerazione?

All'art. 50, comma 4, della Legge 108/2021 è previsto che siano sempre inseriti nei documenti di gara il premio di accelerazione e le penali per i ritardi, entrambi da computarsi in deroga all'art. 113 bis del D.Lgs. 50/2016, tra lo 0,6 e l'1 per mille dell'ammontare netto contrattuale e la cui somma non può superare il 20% dello stesso.

2.6 Quesiti relativi alle modalità di approvvigionamento nella pa

2.6.1 È possibile utilizzare per l'attuazione dell'investimento centrali di acquisto diverse da Consip?

La normativa statale in tema di obblighi e facoltà di ricorso agli strumenti di acquisto e di negoziazione del Programma di razionalizzazione degli acquisti della Pubblica amministrazione resta pienamente applicabile anche per il PNRR.

È quindi possibile, nel rispetto dei vincoli normativi, il ricorso anche a centrali di acquisto diverse da CONSIP, purché le stesse procedano all'approvvigionamento nel rispetto dei principi del PNRR ed in particolare del "Do No Significant Harm" (DNSH).

In ogni caso, resta fermo quanto stabilito dall'art. 37 del Nuovo Codice degli appalti (decreto legislativo n. 50 del 18 aprile 2016 aggiornato al 2021) in materia di aggregazione e centralizzazione degli appalti, è istituito presso l'ANAC un apposito elenco delle stazioni appaltanti qualificate di cui fanno parte le Centrali di Committenza.

Sarà, pertanto, possibile utilizzare solo Centrali di Committenza qualificate. Si precisa che i costi riferiti ai servizi di Centrale di committenza e committenza ausiliarie essendo essenziali all'attuazione dell'iniziativa PNRR sono spese ammissibili per il PNRR a valere sul relativo Investimento e/o Riforma.

2.7 Quesiti relativi agli obblighi e impegni del soggetto attuatore

2.7.1 Quali conseguenze si producono se un Soggetto Attuatore pubblico non rispetta obblighi e impegni finalizzati all'attuazione dell'intervento?

Con riferimento ai soli Soggetti Attuatori pubblici, in caso di mancato rispetto degli obblighi e impegni finalizzati all'attuazione dell'intervento finanziato, consistenti anche nella mancata adozione di atti e provvedimenti necessari all'avvio dei progetti, ovvero nel ritardo, inerzia o difformità nell'esecuzione degli stessi, possono essere attivati i poteri sostitutivi. In particolare:

- al Soggetto Attuatore inadempiente è assegnato un termine per provvedere non superiore a trenta giorni;
- in caso di perdurante inerzia, su proposta del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, sentito il Soggetto Attuatore, il Consiglio dei Ministri:
 - a) individua l'ente, l'organo o l'ufficio, ovvero in alternativa;
 - b) nomina uno o più commissari ad acta, ai quali attribuisce, in via sostitutiva, il potere di adottare gli atti o provvedimenti necessari ovvero di provvedere all'esecuzione, anche avvalendosi delle società di cui all'art. 2 del D.Lgs. n. 175/2016 o di altre amministrazioni specificamente indicate (art. 17, co. 1 e 2).

2.8 Quesiti relativi ai finanziamenti ottenuti e/o potenziali del progetto

2.8.1 È possibile cofinanziare un intervento parte con fondi PNRR e parte con fondo complementare?

L'art. 9 del Reg. (UE) 2021/241 dispone che "Il sostegno fornito nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF) si aggiunge al sostegno fornito nell'ambito di altri programmi e strumenti dell'Unione".

Inoltre, le risorse assegnate al PNRR e al PNC rappresentano due bacini separati con regole operative differenti e normative nazionali specifiche.

Infine, la circolare MEF n. 33 del 31 dicembre 2021 impone comunque il divieto del

doppio finanziamento, previsto espressamente dalla normativa europea, che prescrive che il medesimo costo di un intervento non possa essere rimborsato due volte a valere su fonti di finanziamento pubbliche anche di diversa natura.



Circolare MEF n. 33 del 31 dicembre 2021

A seguito di alcune richieste di parere pervenute a questo Dipartimento, è emersa l'esigenza di fornire specifici chiarimenti in relazione ai concetti di doppio finanziamento e di cumulo delle misure agevolative, al fine di scongiurare dubbi ed incertezze nell'attuazione degli interventi previsti all'interno del PNRR e finanziati dal Dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF), istituito con Regolamento (UE) 2021/241.

È opportuno, in primo luogo, precisare che le due nozioni sopra richiamate si riferiscono a due principi distinti e non sovrapponibili.

In particolare, il divieto di doppio finanziamento, previsto espressamente dalla normativa europea, prescrive che il medesimo costo di un intervento non possa essere rimborsato due volte a valere su fonti di finanziamento pubbliche anche di diversa natura.

Si tratta di un principio generale di sana gestione finanziaria applicabile al bilancio dell'Unione europea, ma valido quale regola generale anche per l'ordinamento interno. Il concetto di cumulo, viceversa, si riferisce alla possibilità di stabilire una sinergia tra diverse forme di sostegno pubblico di un intervento, che vengono in tal modo "cumulate" a copertura di diverse quote parti di un progetto/investimento.

Tale fattispecie è prevista e consentita nell'ambito dei PNRR dall'art. 9 del Reg. (UE) 2021/241, che recita: "Il sostegno fornito nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF) si aggiunge al sostegno fornito nell'ambito di altri programmi e strumenti dell'Unione". È pertanto prevista la possibilità di cumulare all'interno di un unico progetto fonti finanziarie differenti "... a condizione che tale sostegno non copra lo stesso costo" (divieto di doppio finanziamento).

A titolo esemplificativo, se una misura del PNRR finanzia il 40% del valore di un bene/progetto, la quota rimanente del 60% può essere finanziata attraverso altre fonti, purché si rispettino le disposizioni di cumulo di volta in volta applicabili e, complessivamente, non si superi il 100% del relativo costo. In quest'ultimo caso, parte dei costi sarebbero infatti finanziati due volte e tale fattispecie sarebbe riconducibile all'interno del cosiddetto "doppio finanziamento", di cui è fatto sempre divieto.

È utile inoltre precisare che la distinzione tra i due principi menzionati non rappresenta una novità del RRF, il cui regolamento si limita a ribadire concetti già ampiamente noti nell'ambito delle programmazioni comunitarie dei fondi strutturali.

A riprova di quanto sostenuto, si richiama il Regolamento (UE) 1303/2013 che, al Considerando 38, ammette la possibilità di combinare varie tipologie di agevolazioni, a fronte di condizioni specifiche atte a scongiurare il doppio finanziamento. Inoltre, al Considerando 30, il medesimo Regolamento contempla la possibilità di combinare nella stessa operazione finanziamenti provenienti da diversi strumenti dell'Unione, sempre a condizione che sia evitato il doppio finanziamento.

La distinzione tra i due principi risulta altresì evidente nelle disposizioni del Regolamento (UE) 2021/241, che, al Considerando 62, recita: "le azioni intraprese a norma del presente regolamento dovrebbero essere coerenti e complementari ai programmi dell'Unione in corso, evitando però di finanziare due volte la stessa spesa nell'ambito del dispositivo e di altri programmi dell'Unione". All'art. 9, lo stesso Regolamento ribadisce: "I progetti di riforma e di investimento possono essere sostenuti da altri programmi e strumenti dell'Unione, a condizione che tale sostegno non copra lo stesso costo".

I principi richiamati nelle "Istruzioni tecniche per la selezione dei progetti PNRR", di cui alla Circolare RGS n. 21 del 14 ottobre 2021, sono dunque pienamente coerenti con la citata normativa europea. Il documento infatti include, tra gli obblighi da rispettare per tutti i progetti finanziati con risorse PNRR, l'assenza di doppio finanziamento, ovvero "... una duplicazione del finanziamento degli stessi costi da parte del dispositivo e di altri programmi dell'Unione, nonché con risorse ordinarie da Bilancio statale", lasciando invece aperta, per costi diversi all'interno di un medesimo progetto o diverse quote parti del costo di uno stesso bene, la possibilità di cumulare il sostegno di diverse fonti finanziarie.

Quanto sopra esposto vale anche per la misura PNRR Transizione 4.0 che prevede la concessione di un credito d'imposta per le imprese che investono in tecnologie 4.0 e in Ricerca e sviluppo. In tale fattispecie, laddove l'investimento risultasse in parte finanziato da altre risorse pubbliche, è ammesso il cumulo con il credito d'imposta (fino a concorrenza del 100% del costo dell'investimento), esclusivamente per la parte di costo dell'investimento non finanziata con le altre risorse pubbliche.

In conclusione, con la netta distinzione tra i due principi sopra richiamati, comprovata dai riferimenti normativi europei citati e conforme ai principi immanenti nell'ordinamento domestico volti a non consentire l'indebito arricchimento a carico delle finanze pubbliche, si conferma che le misure finanziate all'interno del PNRR possono essere cumulate con altre agevolazioni salvo ovviamente i limiti esistenti dalla normativa nazionale ed europea vigente, ivi compresa quella riferita agli aiuti di stato.

2.9 Quesiti relativi al conseguimento di milestone e target

2.9.1 Quali conseguenze si producono in caso di mancato conseguimento di Milestone e Target?

Sul punto si rimanda all'art. 8, comma 5 D.L. 77/2021 e Allegato alla circolare MEF-RGS n. 9/2021 (istruzioni tecniche SIGECO).



D.L. 77/2021

Art. 8. Coordinamento della fase attuativa

5. Al fine di salvaguardare il raggiungimento, anche in sede prospettica, degli obiettivi e dei traguardi, intermedi e finali del PNRR, i bandi, gli avvisi e gli altri strumenti previsti per la selezione dei singoli progetti e l'assegnazione delle risorse prevedono clausole di riduzione o revoca dei contributi, in caso di mancato raggiungimento, nei tempi assegnati, degli obiettivi previsti, e di riassegnazione delle somme, fino alla concorrenza delle risorse economiche previste per i singoli bandi, per lo scorrimento della graduatorie formatesi in seguito alla presentazione delle relative domande ammesse al contributo, compatibilmente con i vincoli assunti con l'Unione europea.

In particolare, l'articolo 8, comma 5 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 (Legge di conversione n. 108/2021), al fine di salvaguardare il conseguimento di milestone e target definiti nel PNRR, prevede che nei bandi, negli avvisi e negli altri dispositivi per la selezione dei progetti e per l'assegnazione delle risorse sia previsto l'obbligo di conseguimento di target e milestone con eventuale previsione di clausole di riduzione o revoca dei contributi in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi previsti nei tempi assegnati e di riassegnazione delle somme per lo scorrimento delle graduatorie formatesi in seguito alla presentazione delle relative domande ammesse al contributo, fino alla concorrenza delle risorse economiche previste per i singoli bandi, compatibilmente con i vincoli assunti con l'Unione europea.

In caso di ritardi attuativi dovuti a negligenza o prolungata inattività, l'Amministrazione centrale titolare di interventi può avviare un procedimento di revoca del finanziamento ottenuto.