



Nota

PNRR: le disposizioni del decreto-legge fiscale su controlli, anticipazioni, riduzione dei tempi di pagamento da parte delle amministrazioni pubbliche, infrastrutture sportive

Premessa

Con l'entrata in vigore il 13 dicembre 2024 della Legge 9 dicembre 2024 n. 189 di conversione del decreto-legge 155/24 recante "Misure urgenti in materia economica e fiscale e in favore degli enti territoriali", prosegue la copiosa produzione normativa relativa all'attuazione del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza. [Qui](#) il testo coordinato.

Durante l'iter parlamentare sono state introdotte numerose norme riguardanti riforme e investimenti contemplate nel PNRR, che tengono conto delle novità introdotte dall'ultima revisione del Piano approvata il 12 novembre scorso e dell'imminente scadenza del 31 dicembre 2024 per conseguire i traguardi e gli obiettivi previsti dalla VII rata.

Il decreto-legge 155/64 interviene innanzitutto in materia di controlli in capo ai soggetti attuatori e alle amministrazioni centrali titolari delle misure PNRR. Dalla lettura delle norme appare evidente un approccio meramente formale e documentale su un tema che diventerà sempre più centrale nei prossimi mesi. Nessun riferimento alla necessità di un forte rafforzamento, innanzitutto in termini di personale e di specifiche qualifiche, delle amministrazioni pubbliche impegnate in uno sforzo senza precedenti. Manca, inoltre, qualsiasi accenno alla carenza informativa sui dati di attuazione del PNRR. Quest'ultimo aspetto sta assumendo le caratteristiche di una vera e propria emergenza democratica, in quanto tutta la discussione pubblica si sta basando su dati scelti e filtrati dal Governo.

Le ulteriori disposizioni sulle anticipazioni di liquidità alle amministrazioni titolari, finalizzate a consentire il trasferimento verso i soggetti attuatori fino al 90% del costo dei vari progetti, sono sicuramente aspetti positivi del provvedimento. Esse però sono sintomatiche del gap che c'è tra le risorse incamerate (ad oggi oltre 113 miliardi) e l'avanzamento della spesa, che si assesterà al 31 dicembre 2024 prevedibilmente intorno ai 64 miliardi.

Il provvedimento accentua la scelta di creare nuove strutture decisionali che si aggiungono a quelle esistenti, rendendo di fatto poco chiare le responsabilità delle decisioni. Emblematica è la creazione presso la Cabina di Regia, in materia di valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare pubblico, di un Consiglio tecnico-scientifico degli esperti che si affianca alla struttura tecnica esistente la quale, a sua volta, supporta la Cabina vera e propria.

Ricordiamo, infine, che al di là delle trionfalistiche affermazioni dell'esecutivo, alla fine del 2024 risulterà utilizzato un terzo delle risorse PNRR, mentre gli altri due terzi dovrebbero essere spesi entro il 2026. La missione (praticamente impossibile) di spendere circa 130 miliardi nei prossimi due anni è alla base delle ipotesi di crescita del PIL e dei documenti di programmazione economica dei prossimi anni che hanno avuto l'ok della Commissione Europea. Inoltre, molte riforme previste dal PNRR, pur formalmente varate, risultano di fatto inattuata o hanno subito una torsione verso politiche di austerità e di riduzione degli investimenti pubblici.

A ciò si aggiunga una modalità centralistica e autoritaria di gestione complessiva del PNRR, testimoniata dallo svuotamento del ruolo e delle funzioni della Cabina di Regia e dall'assenza di confronto con le parti sociali.

Come CGIL abbiamo chiesto al Ministro Foti un segnale di netta discontinuità inaugurando il mandato con il coinvolgimento immediato delle forze sociali nella Cabina di Regia PNRR.

Di seguito una disamina analitica degli interventi relativi al PNRR.

Controlli in materia di PNRR

(art. 6 quinquies)

Introdotta disposizione in tema di controllo in materia di attuazione del PNRR.

Soggetti attuatori

In applicazione della normativa nazionale e dell'Unione europea, nonché degli obblighi previsti negli atti di assegnazione dei finanziamenti, i soggetti attuatori degli interventi del PNRR assicurano:

- la tempestiva realizzazione degli interventi di propria competenza;
- il corretto utilizzo dei finanziamenti assegnati.

Essi, inoltre:

- a) effettuano i controlli di legalità e amministrativo-contabili previsti dai rispettivi ordinamenti;
- b) verificano l'ammissibilità delle spese al PNRR;
- c) verificano il rispetto degli obblighi assunti in sede di finanziamento degli interventi;
- d) conservano agli atti la documentazione giustificativa;
- e) rendono disponibili gli atti alle competenti autorità nazionali e dell'Unione europea per le rispettive attività di controllo e di audit;
- f) assicurano il periodico aggiornamento del sistema informatico di monitoraggio ReGIS con i dati di avanzamento finanziario, fisico e procedurale degli interventi.

Tali adempimenti costituiscono il presupposto necessario per ottenere i trasferimenti di risorse fino al 90 per cento per i pagamenti degli interventi PNRR.

Soggetti titolari

In conformità alla normativa nazionale e dell'Unione europea applicabile, le amministrazioni centrali titolari delle misure del PNRR:

- provvedono alla tempestiva attivazione delle misure di propria competenza;
- assicurano il corretto utilizzo dei finanziamenti assegnati.

Esse, inoltre:

- a) sottopongono gli atti di assegnazione delle risorse agli ordinari controlli di legalità e amministrativo-contabili previsti dalla normativa vigente;
- b) adottano misure per la prevenzione e il contrasto delle irregolarità, delle frodi, della corruzione e dei conflitti di interesse;
- c) adottano misure per il recupero degli importi indebitamente utilizzati;
- d) verificano l'espletamento degli adempimenti in capo ai soggetti attuatori, mediante l'esame della regolarità formale delle attestazioni ai fini dei trasferimenti delle risorse a carico del PNRR.

Le amministrazioni titolari integrano i controlli di regolarità formale delle attestazioni dei soggetti attuatori, con verifiche a campione della documentazione giustificativa prodotta da tali soggetti, al fine di accertare:

- la corretta esecuzione degli interventi;

- la regolarità e l'ammissibilità delle spese;
- il rispetto degli altri obblighi a carico dei soggetti attuatori previsti negli atti di assegnazione dei finanziamenti del PNRR.

Tali verifiche costituiscono il presupposto necessario ai fini:

- a) dell'erogazione del saldo del finanziamento del PNRR in favore dei soggetti attuatori;
- b) della chiusura degli interventi, per le misure che prevedono erogazioni in un'unica soluzione;
- c) delle attestazioni da rendere per la presentazione delle richieste di pagamento all'Unione europea.

Adempimenti e sistema informatico ReGis

Per effettuare gli adempimenti previsti per i soggetti titolari e i soggetti attuatori, la Ragioneria generale dello Stato attiva modalità semplificate di utilizzo del sistema informatico ReGis.

Chiusura dei conti dei programmi cofinanziati dai fondi europei e note di addebito della Commissione europea

Il Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, nei limiti delle disponibilità esistenti, in occasione della chiusura dei conti dei programmi cofinanziati dai fondi europei, è autorizzato a effettuare il pagamento delle note di addebito emesse dalla Commissione europea. Il Fondo provvede al recupero delle somme erogate a valere sulle domande di pagamento presentate dall'amministrazione titolare del programma nei cui confronti è stata emessa la nota di addebito.

Anticipazioni di liquidità

(art. 6 commi 3, 4, 5, 6, 7, 8)

Come è noto, il decreto-legge 113/24, con la finalità di assicurare la liquidità di cassa occorrente per i pagamenti di competenza dei soggetti attuatori degli interventi del PNRR, aveva previsto che le amministrazioni centrali titolari delle misure provvedano al trasferimento delle necessarie risorse finanziarie, fino al limite cumulativo del 90 per cento del costo dell'intervento a carico del PNRR, entro 30 giorni dalla data di ricevimento delle richieste di trasferimento. Per rendere tale previsione effettivamente applicabile, viene introdotta una norma in base alla quale il ministero dell'Economia e delle Finanze effettua anticipazioni su richiesta delle amministrazioni titolari affinché queste ultime possano erogare a loro volta le risorse ai soggetti attuatori degli interventi.

In particolare,

- per i "nuovi progetti", il MEF effettua, a titolo di anticipazione, i trasferimenti utilizzando le risorse del Fondo di rotazione per l'attuazione del Next Generation EU-Italia, entro 15 giorni dalle richieste formulate dalle amministrazioni titolari attraverso il sistema informatico ReGis;
- per i "progetti in essere", in caso di carenza delle disponibilità di cassa sui pertinenti capitoli dei rispettivi stati di previsione a valere sui quali trovano copertura i finanziamenti delle misure del PNRR, su richiesta delle amministrazioni titolari, il MEF è autorizzato ad effettuare anticipazioni di cassa in favore di tali amministrazioni, a valere sul conto corrente di tesoreria «*Ministero dell'economia e delle finanze–Attuazione del Next generation EU-Italia–Contributi a fondo perduto*», nei limiti delle disponibilità esistenti. Entro l'esercizio finanziario successivo all'anticipazione si deve provvedere al reintegro del Fondo di rotazione.

Al fine di programmare le spese, le amministrazioni titolari possono richiedere le anticipazioni anche prima delle richieste di pagamento da parte dei soggetti attuatori.

Con specifico riferimento ai “nuovi progetti”, il Mef può emanare uno specifico decreto riguardante la gestione delle anticipazioni del Fondo di rotazione per l'attuazione del Next Generation EU-Italia.

Dal meccanismo delle anticipazioni non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Riduzione dei tempi di pagamenti da parte delle amministrazioni pubbliche

(art. 6 commi 1 e 2)

Il PNRR prevede la Riforma relativa alla “*Riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni e delle autorità sanitarie*” (Riforma 1.11 Missioni 1 Componente 1). Il traguardo da conseguire nel primo semestre 2024 (M1C1-72bis) è stato modificato dalla revisione del Piano di novembre 2024. Queste le novità introdotte dal decreto-legge 155/24:

- le amministrazioni pubbliche devono adottare, entro il 28 febbraio di ciascun anno, un piano annuale dei flussi di cassa, contenente un cronoprogramma dei pagamenti e degli incassi relativi all'esercizio di riferimento;
- il piano annuale dei flussi di cassa è redatto sulla base dei modelli resi disponibili dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato;
- il competente organo di controllo di regolarità amministrativa e contabile di ciascuna amministrazione verifica che sia predisposto il suddetto piano di cassa.

Ricordiamo che il PNRR, in riferimento al traguardo M1C1-72bis, prevede - tra l'altro - le seguenti azioni:

a livello centrale

- entrata in vigore della legislazione che individua i pagatori in ritardo a livello centrale e impone l'adozione di misure per garantire che essi paghino entro il termine di 30 giorni;
- pubblicazione, con aggiornamento trimestrale, dello stock di arretrati dei ministeri;
- creazione di task force ove disposto dalla legislazione.

a livello locale

- entrata in vigore della legislazione che individua i pagatori in ritardo a livello locale e impone l'adozione di misure per garantire che essi paghino entro il termine di 30 giorni;
- pubblicazione, con aggiornamento trimestrale, dello stock di arretrati delle autorità.

In applicazione di queste disposizioni, la Ragioneria Generale dello Stato ha emanato la [Circolare 17 del 9 aprile 2024](#) e la [Circolare 36 dell'8 novembre 2024](#).

Rafforzamento delle strutture preposte ai pagamenti delle fatture commerciali

(art. 6 sexies)

Nell'ambito della Riforma 1.11 “*Riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni e delle autorità sanitarie*”, è prevista entro il 2024 l'entrata in vigore degli atti giuridici che dispongono l'aumento delle risorse umane che si occupano di pagamenti presso:

- i Ministeri e le amministrazioni centrali, in funzione delle esigenze organizzative specifiche dell'amministrazione centrale interessata;

- le amministrazioni locali, in funzione delle esigenze organizzative specifiche dell'amministrazione locale interessata.

L'art. 6 sexies prevede quanto segue:

al fine di rafforzare le strutture preposte ai pagamenti delle fatture commerciali, i Ministeri e gli enti locali che, alla data del 31 dicembre 2023, presentano un ritardo nei tempi di pagamento, calcolato con l'indicatore di ritardo annuale dei pagamenti,

- adottano iniziative di formazione e qualificazione professionale del personale;
- sono autorizzati ad assumere, con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato di durata non eccedente il 31 dicembre 2026, unità di personale dell'area dei funzionari e degli assistenti o istruttori, nel limite complessivo di 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2025 e 2026.

Il reclutamento del personale si svolge mediante le procedure previste dall'articolo 35 del decreto legislativo 165/2001, o mediante l'utilizzo di graduatorie di concorsi pubblici vigenti, per concorsi a tempo determinato o indeterminato, relative a profili professionali omogenei a quelli banditi.

Per la realizzazione di tali interventi è istituito, nello stato di previsione del ministero dell'Economia e delle Finanze, un fondo con una dotazione di 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2025 e 2026 da ripartire con uno o più decreti del Ministro dell'Economia e delle Finanze, sulla base delle richieste delle amministrazioni.

I comuni con popolazione fino a 60.000 abitanti che, alla data del 31 dicembre 2023, presentano un indicatore di ritardo annuale dei pagamenti superiore a dieci giorni, calcolato mediante la piattaforma elettronica per la gestione telematica del rilascio delle certificazioni, entro sessanta giorni, con delibera di giunta e previa acquisizione del parere del responsabile finanziario dell'ente, predispongono un Piano degli interventi contenente le seguenti misure:

- a) creazione di una struttura preposta al pagamento dei debiti commerciali per i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti;
- b) individuazione di un responsabile del pagamento dei debiti commerciali per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti;
- c) sperimentazione di procedure semplificate di spesa idonee ad assicurare maggiore tempestività nei pagamenti;
- d) costante verifica dei dati registrati nella suddetta piattaforma elettronica, con particolare riguardo alla verifica delle scadenze delle fatture e alla corretta gestione delle note di credito e delle sospensioni;
- e) ogni altra iniziativa, anche di carattere organizzativo, necessaria per il superamento del ritardo dei pagamenti.

La realizzazione delle misure previste dal Piano, da effettuare entro il 31 dicembre 2025, è verificata dall'organo di controllo di regolarità amministrativa e contabile.

Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA)

(art. 6-quater)

Autorizzata l'apertura, presso la Tesoreria dello Stato, di un apposito conto corrente di tesoreria in favore dell'ISMEA per la gestione delle risorse relative a interventi del PNRR di competenza del dell'Istituto.

Nella revisione del PNRR approvata nel dicembre 2023 è stato introdotto un nuovo investimento nell'ambito della Missione 2 Componente 1 denominato: *"Investimento 3.4 Fondo Rotativo*

Contratti di Filiera (FCF) per il sostegno dei contratti di filiera per i settori agroalimentare, pesca e acquacoltura, silvicoltura, floricoltura e vivaismo”.

La misura consta in un investimento pubblico in uno strumento, il Fondo Rotativo Contratti di Filiera (FCF), finalizzato a incentivare gli investimenti privati e a migliorare l'accesso ai finanziamenti nei settori agroalimentare, pesca e acquacoltura, silvicoltura, floricoltura e vivaismo in Italia. Lo strumento opera erogando direttamente sovvenzioni e prestiti agevolati attraverso l'ISMEA (Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare). L'importo dello strumento è di 2 miliardi di euro, comprese le commissioni da versare all'ISMEA.

Lo strumento è gestito dall'ISMEA in qualità di soggetto attuatore.

Il PNRR prevede che entro il 2024 l'Italia trasferisca all'ISMEA 1.960.000,000,00 di euro per l'attuazione dell'investimento.

Piano Nazionale Complementare

(art. 1 comma 5-bis)

Le risorse del PNC dedicate ai contratti di filiera e distrettuali per i settori agroalimentare, della pesca e dell'acquacoltura, della silvicoltura, della floricoltura e del vivaismo sono incrementate di 70 milioni di euro per l'anno 2025.

Conseguentemente, la ripartizione annuale delle risorse (in milioni di euro) è la seguente

2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Totale
200	300,83	300,83	58,81	92,5	20,33	200	100	1.273,3

Cabina di regia in materia di valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare pubblico

(art. 6-ter)

Come è noto, presso il MEF è funzionante la Cabina di Regia per l'individuazione delle direttive in materia di valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare pubblico. La Cabina di Regia si avvale di una struttura tecnica composta da un dirigente generale, da due unità di personale dirigenziale di livello non generale e da cinque unità di personale non dirigenziale di supporto alle attività.

Il decreto-legge 155/24 prevede che l'autorizzazione di spesa pari a 300 mila euro annui per le spese di funzionamento della Cabina possa essere utilizzata anche per l'acquisizione di beni e servizi strumentali alle attività della Cabina di Regia, nonché ai fini della stipula di convenzioni con università, enti e istituti di ricerca e di accordi di collaborazione.

Il decreto prevede, inoltre, che presso la struttura tecnica e in aggiunta al contingente previsto è istituito, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, un Consiglio tecnico-scientifico degli esperti, con il compito di svolgere attività di elaborazione, di analisi e di studio nelle materie di competenza della Cabina di Regia, anche in materia di attuazione di interventi e misure del PNRR. Sono individuate le modalità di nomina dei componenti della struttura, nonché i relativi compensi.

Comitato speciale presso il Consiglio superiore dei lavori pubblici

(art. 6 commi 7-bis e 7-ter)

Nell'ambito del Consiglio Superiore dei lavori pubblici, il decreto-legge 77/21 ha previsto l'istituzione, fino alla fine del 2026, di un Comitato speciale che esprime pareri in relazione agli

interventi indicati nell'Allegato IV del medesimo decreto-legge e che sono inclusi nel PNRR o nel Piano Complementare. Per tali interventi sono previste semplificazioni procedurali in materia di opere pubbliche, tenuto conto della tempistica di realizzazione. Il decreto-legge 115/24 stabilisce che i componenti del Comitato rimangono in carica fino all'adozione del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti previsto dal Codice dei contratti pubblici, relativo all'individuazione della composizione del Consiglio superiore dei lavori pubblici.

Sono, inoltre, introdotte norme di coordinamento relative alla struttura di supporto del Comitato speciale.

Disposizioni in materia di sport

(art. 6 comma 7-quater)

Il PNRR prevede uno specifico investimento denominato "Sport e inclusione sociale" (Missione 5 Componente 2 Investimento 3.1). L'obiettivo di questa misura è quello di favorire la rigenerazione delle aree urbane puntando sugli impianti sportivi, al fine di favorire l'inclusione e l'integrazione sociale, soprattutto nelle aree più svantaggiate dell'Italia.

Su tale misura è intervenuto in precedenza il cosiddetto decreto PNRR quater (DL 19/24). In particolare, è stata prevista una riprogrammazione delle risorse disponibili in seguito a revocche o a rinunce da parte dei soggetti attuatori:

- per la realizzazione di nuove palestre pubbliche nei Comuni delle isole minori marine;
- per l'efficientamento energetico di impianti sportivi di proprietà pubblica, destinati alla pratica di sport natatori, sport del ghiaccio e sport invernali.

Il decreto-legge 155/24 amplia il novero degli interventi, includendo anche i nuovi impianti sportivi di proprietà comunale su cui sussista un particolare interesse sportivo-agonistico da parte di una o più federazioni sportive, a condizione che:

- le federazioni abbiano manifestato analogo interesse per un intervento ammesso a finanziamento nell'ambito del decreto della sottosegretaria di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri con delega per lo sport del 24 febbraio 2022 - Cluster 3;
- l'intervento non sia stato realizzato per revoca o rinuncia da parte del soggetto attuatore.

La norma stabilisce che il finanziamento è destinato al comune proprietario dell'impianto sportivo da efficientare, o dell'area di realizzazione dell'impianto di nuova costruzione.

Tali interventi concorrono a realizzare gli obiettivi della misura M5C2-22 del PNRR, che prevede il raggiungimento - entro giugno 2026 - dei seguenti traguardi:

- almeno 100 interventi relativi ad appalti per strutture sportive;
- gli interventi completati devono coprire una superficie di almeno 200.000 metri quadrati;
- almeno il 50 % degli investimenti deve essere destinato a nuove costruzioni.

Inoltre, il progetto deve affrontare le questioni della rigenerazione delle aree urbane basata sui principi di sostenibilità e resilienza, puntando sugli impianti sportivi al fine di favorire l'inclusione e l'integrazione sociale, soprattutto nelle zone più svantaggiate d'Italia.

Transizione 4.0

(art. 8 comma 1-bis)

La legge di bilancio 2021 (Legge 178/20) ha istituito uno specifico credito di imposta per beni strumentali c.d. "Transizione 4.0". La medesima legge prevede che agli oneri per tale agevolazione si provveda con le risorse del Fondo di rotazione per l'attuazione del Next Generation EU-Italia. Qualora le risorse iscritte nel Fondo 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 già menzionate minori entrate è versato sulla contabilità speciale n. 1778, intestata all'«Agenzia delle entrate - Fondi di bilancio». La contabilità speciale 1778 è alimentata con i fondi del bilancio dello Stato e degli enti pubblici, per fornire alla Struttura di Gestione le risorse occorrenti per la regolazione contabile delle minori entrate derivanti dai crediti d'imposta compensati tramite modello F24.

Il PNRR ha stanziato per il credito di imposta "Transizione 4.0" 13,381 miliardi di euro che, in base ai dati del sistema ReGis, risultano totalmente spesi.

La misura prevede una milestone e due target:

- M1C2-1 - Entrata in vigore degli atti giuridici per mettere i crediti d'imposta a disposizione dei potenziali beneficiari e istituzione del comitato scientifico entro dicembre 2021;
- M1C2-2 - 69.900 crediti d'imposta concessi alle imprese sulla base delle dichiarazioni dei redditi presentate nel periodo 2021-2022 entro giugno 2024;
- M1C2-3 - 111.700 crediti d'imposta concessi alle imprese sulla base delle dichiarazioni dei redditi presentate nel periodo 2021-2023 entro giugno 2025.

In base ai dati forniti dall'Agenzia delle entrate sono stati già concessi 147.557 crediti d'imposta, così ripartiti:

- 77.076, 4.0 per beni strumentali materiali (codice fiscale);
- 0 per beni strumentali materiali (codice tributo "2L");
- 11.544 per beni strumentali immateriali 4.0 (codici tributo "3H" e "3L");
- 26.746 per beni strumentali immateriali standard (codice tributo "L3");
- 11.031 per attività di ricerca, sviluppo e innovazione (codice tributo "L1");
- 21.160 per attività di formazione (codice tributo "F7").

Il decreto-legge 39/24 ha previsto il monitoraggio mensile dell'andamento della fruizione dei crediti d'imposta per investimenti in beni strumentali nuovi, al fine di prevenire l'eventuale verificarsi di scostamenti dell'andamento degli oneri rispetto alle previsioni.

In base a tale monitoraggio, il decreto-legge 155/24 prevede un incremento delle risorse della contabilità speciale 1778 pari a 4,69 miliardi di euro prelevati dalle somme disponibili in conto residui a valere sull'autorizzazione di spesa prevista dal decreto Rilancio (art. 27 comma 17 del decreto-legge 34/20), relativa alla costituzione di un patrimonio destinato finalizzato al sostegno e al rilancio del sistema economico produttivo italiano. A tale scopo, Cassa Depositi e Prestiti era stata autorizzata a costituire un patrimonio destinato denominato "Patrimonio Rilancio" ed era stata disposta l'assegnazione a CdP di titoli di Stato e/o liquidità, nel limite massimo di 44 miliardi di euro.

Roma, 13 dicembre 2024