



CIRCOLARE N. 30

*Ministero
dell'Economia e delle Finanze*

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

SERVIZIO CENTRALE PER IL PNRR

UFFICI II - IV

Allegati: 5

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri

- Segretariato Generale
- . Unità di Missione PNRR

Alle Amministrazioni centrali dello Stato titolari di interventi PNRR

- Unità di Missione PNRR

Agli Uffici Centrali di Bilancio

Alle Ragionerie territoriali dello Stato

e, per conoscenza

Alla Corte dei Conti

- Sezione Centrale di Controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato
- Procura Generale

All'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)

- Ufficio di presidenza

Alla Banca d'Italia

- Unità di Informazione finanziaria per l'Italia (UIF)

Al Comando Generale della Guardia di Finanza

- III Reparto Operazioni

LORO SEDI

All'Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea (IGRUE) della RGS

- Ufficio XIII - Organismo indipendente di Audit PNRR

SEDE

OGGETTO: Circolare sulle procedure di controllo e rendicontazione delle misure PNRR.

L'efficace e tempestiva attuazione del PNRR richiede che siano attivati, da parte delle Amministrazioni interessate, adeguati sistemi di gestione e controllo, in grado di assicurare il corretto

utilizzo delle risorse finanziarie assegnate e il soddisfacente raggiungimento degli obiettivi, entro le scadenze fissate nella decisione di approvazione del Piano stesso da parte dell'U.E.

Nello specifico, ai sensi dell'art. 22 del Reg. (UE) 2021/241, che istituisce il “Dispositivo per la ripresa e la resilienza” (RRF), gli Stati membri devono adottare opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e per garantire che l'utilizzo dei fondi sia conforme al diritto dell'Unione e nazionale applicabile, con particolare attenzione alla prevenzione, individuazione e rettifica delle frodi, della corruzione, dei conflitti di interessi nonché del “doppio finanziamento”.

Inoltre, il medesimo articolo, al paragrafo 2, lettera d) “*ai fini dell'audit e dei controlli e per fornire dati comparabili sull'utilizzo dei fondi in relazione a misure per l'attuazione di riforme e progetti di investimento nell'ambito del Piano per la ripresa e la resilienza (PNRR o Piano)*” prevede l'obbligo di raccogliere alcune particolari categorie standardizzate di dati tra cui “*il nome del destinatario finale dei fondi; il nome dell'appaltatore e del subappaltatore, ove il destinatario finale dei fondi sia un'amministrazione aggiudicatrice ai sensi delle disposizioni nazionali o dell'Unione in materia di appalti pubblici; il/i nome/i, il/i cognome/i e la data di nascita del/dei titolare/i effettivo/i del destinatario dei fondi o appaltatore, ai sensi dell'articolo 3, punto 6, della direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio (...)*”.

Il decreto-legge 31 maggio 2021 n. 77, convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2021 n. 108 individua, agli artt. 1 e 8, le Amministrazioni centrali titolari di Misure PNRR¹ quali strutture responsabili delle procedure di attuazione e rendicontazione, della regolarità della spesa, del conseguimento degli obiettivi intermedi e finali e di ogni altro adempimento previsto dalla normativa unionale e nazionale applicabile al PNRR. A tal fine, le Amministrazioni stesse sono chiamate, in particolare, a adottare tutte le iniziative necessarie a prevenire ed individuare le frodi e i conflitti di interesse ed evitare il rischio di doppio finanziamento pubblico degli interventi.

In relazione a ciò, questo Dipartimento² ha predisposto un primo strumento operativo a beneficio di tutti i soggetti interessati, denominato “*Linee Guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione delle Misure PNRR di competenza delle Amministrazioni centrali e dei Soggetti attuatori*”³, allegato alla presente Circolare.

¹ Ai sensi del D.L. 77/2021, articolo 1, comma 4 lettera l) le “*amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR*” nei “*Ministeri e strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri responsabili dell'attuazione delle riforme e degli investimenti previsti nel PNRR*” stesso.

² Il D.L. 77/2021, all'art. 6 prevede che “*Presso il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato è istituito un ufficio centrale di livello dirigenziale generale, denominato Servizio centrale per il PNRR, con compiti di coordinamento operativo, monitoraggio, rendicontazione e controllo del PNRR, che rappresenta il punto di contatto nazionale per l'attuazione del PNRR ai sensi dell'art. 22 del Regolamento (UE) 2021/241 (...)*”.

³ Di seguito “*Linee guida*”.

Tale documento descrive i principali flussi procedurali inerenti i processi di controllo e rendicontazione del PNRR in capo sia ai Soggetti Attuatori⁴ che alle Amministrazioni centrali titolari di Misure PNRR, così come, tra l'altro, espressamente concordati con la Commissione europea nell'ambito della rendicontazione della Milestone "M1C1-68", ricompresa all'interno della "prima richiesta di pagamento" presentata alla Commissione europea il 30 dicembre 2021 e successivamente oggetto della procedura di *assessment* completata il 28 febbraio 2022.

Il documento è, altresì, frutto della preliminare condivisione svolta con tutte le competenti Amministrazioni all'interno del "Tavolo di coordinamento per la rendicontazione e il controllo del PNRR" istituito con determina del Ragioniere Generale dello Stato n. 57 del 9 marzo 2022.

Scopo delle *Linee Guida* è quello di fornire linee di orientamento e di indirizzo metodologiche, nonché indicazioni di massima e, per quanto possibile, primi suggerimenti operativi sulla corretta individuazione del "titolare effettivo" dei destinatari/appaltatori di fondi PNRR, sulle misure per la prevenzione e l'individuazione del "conflitto di interessi" e del "doppio finanziamento" e, più in generale, indicazioni procedurali per un corretto espletamento delle attività di controllo e rendicontazione delle spese nonché dei dati/atti/documenti a comprova del conseguimento di milestone e target al fine di attestare compiutamente l'effettivo ed efficace avanzamento procedurale, fisico e finanziario del Piano.

Le indicazioni operative contenute nelle *Linee guida* riguardano i passaggi procedurali che ciascuna Amministrazione centrale titolare di misure PNRR deve necessariamente adottare nonché (a sua volta) indicare all'interno della manualistica che sarà predisposta a favore dei propri Soggetti Attuatori (es. manuali sulle procedure di gestione e controllo, strumenti di controllo e di reporting allegati ai Sistemi di Gestione e Controllo - Si.Ge.Co.- linee guida per la rendicontazione dei Soggetti Attuatori, ecc.).

Detta manualistica dovrà, altresì, prevedere ulteriori indicazioni circa i dati, gli atti e la documentazione da produrre e caricare sul sistema informativo ReGiS⁵, compresi gli strumenti operativi da utilizzare per il controllo e la rendicontazione dei progetti/delle misure PNRR (es. modelli di attestazioni/dichiarazioni, *check list*, verbali e piste di controllo).

⁴ L'art.1, comma 4, lett. o) del D.L. 77/2021 individua i Soggetti attuatori nei "soggetti pubblici o privati che provvedono alla realizzazione degli interventi previsti dal PNRR". L'art 9 co. 1 del decreto legge n. 77/2021 specifica che "alla realizzazione operativa degli interventi previsti dal PNRR provvedono le Amministrazioni centrali, le Regioni, le provincie autonome di Trento e Bolzano e gli Enti locali (sulla base delle specifiche competenze istituzionali ovvero della diversa titolarità degli interventi definita nel PNRR) attraverso le proprie strutture, ovvero avvalendosi di Soggetti attuatori esterni individuati nel PNRR, ovvero con le modalità previste dalla normativa nazionale ed europea vigente".

⁵ Sistema informativo di cui all'articolo 1, comma 1043 della legge di bilancio n. 178/2020 (legge bilancio 2021), sviluppato per supportare le attività di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo del PNRR e atto a garantire lo scambio elettronico dei dati tra i diversi soggetti coinvolti nella governance del Piano.

Nel rinviare alle citate *Linee guida* l'approfondimento delle modalità tecniche di assolvimento degli obblighi di controllo e rendicontazione, si riportano, di seguito, le attività chiave dei suddetti processi suddivise tra attività di competenza dei “*Soggetti Attuatori*” e attività in capo alle “*Amministrazioni centrali titolari di Misure*⁶ e/o *Unità di Missione PNRR*”⁷.

1) Attività di controllo e rendicontazione in capo ai “Soggetti Attuatori”.

Come previsto dagli allegati alle Circolari della Ragioneria generale dello Stato n. 21 del 14 ottobre 2021 e n. 9 del 10 febbraio 2022, nonché dai dispositivi attuativi (come avvisi e bandi) delle Amministrazioni centrali titolari di Misure PNRR e relativi atti convenzionali, il Soggetto Attuatore assume, nella fase di attuazione del progetto di propria responsabilità, obblighi specifici in tema di controllo del rispetto:

- della regolarità amministrativo - contabile delle procedure e delle spese esposte a rendicontazione sul PNRR e, dunque, di tutti gli atti di competenza direttamente o indirettamente collegati ad esse, che viene garantito attraverso lo svolgimento dei controlli ordinari previsti dalla normativa nazionale vigente (controllo di regolarità amministrativo-contabile e controllo di gestione);
- delle condizionalità PNRR previste nell'*Annex CID*⁸ e negli *Operational Arrangements*⁹ per le misure PNRR di competenza (e, quindi, per tutti i milestone e target che compongono le medesime misure PNRR);
- degli ulteriori requisiti connessi alla misura del PNRR a cui è associato il progetto come il contributo agli indicatori comuni¹⁰ e ai tagging¹¹ ambientali e digitali (ove applicabili);
- del principio di “non arrecare danno significativo all'ambiente”¹² (cd. DNSH);

⁶ Ovvero alle competenti strutture dipartimentali dei Ministeri in relazione alle attività di selezione dei soggetti attuatori e/o delle progettualità PNRR.

⁷ Le Unità di missione PNRR sono le strutture organizzative dedicate alle attività di coordinamento, monitoraggio, rendicontazione e controllo delle misure PNRR di competenza dei rispettivi Ministeri, istituite ai sensi del DPCM 7 luglio 2021.

⁸ Allegato alla Decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del Piano per la Ripresa e la Resilienza dell'Italia (per la verifica dei requisiti si veda la colonna “Descrizione di ogni traguardo e obiettivo”).

⁹ Accordi Operativi sottoscritti con la Commissione Europea il 22.12.2021 che prevedono i così detti “meccanismi di verifica” per la dimostrazione del conseguimento di ogni singolo milestone/target del Piano.

¹⁰ Con il Regolamento delegato 2021/2106 del 28 settembre 2021 sono stati approvati cosiddetti “indicatori comuni”, previsti anche al punto 1.11 degli *Operational Arrangements*. Gli indicatori comuni sono nella maggior parte dei casi misurazioni delle “realizzazioni” dell'intervento. A ogni misura è possibile associare uno o più indicatori. Gli indicatori sono complessivamente 14.

¹¹ Per ciascuna misura e submisura del PNRR sono indicati i campi di intervento dell'Allegato VI e VII del Regolamento UE 2021/241, con il rispettivo TAG, il coefficiente di sostegno e l'ammontare di risorse associato. A una singola misura o submisura possono essere associati investimenti con differenti campi di intervento per TAG Climatico o Digitale, così come porzioni della spesa non utili al sostegno di alcun TAG. Gli importi indicati si riferiscono alla percentuale effettiva di contributo agli obiettivi climatici e digitali, a cui devono essere destinate rispettivamente almeno il 37% e almeno il 20% delle risorse del Piano.

¹² Il principio *Do No Significant Harm* (DNSH) prevede che gli interventi previsti dai PNRR nazionali non arrechino nessun danno significativo all'ambiente: questo principio è fondamentale per accedere ai finanziamenti del RRF. A tal

- dei principi trasversali PNRR quali pari opportunità di genere e generazionali, politiche per i giovani, quota SUD (ove applicabili);
- dell'adozione di misure di prevenzione e contrasto di irregolarità gravi quali frode, conflitto di interessi, doppio finanziamento nonché verifiche dei dati previsti dalla normativa antiriciclaggio (“titolarità effettive”).

Al termine delle attività di controllo è necessario garantirne la registrazione nonché attestarne l'esito attraverso le funzionalità *ad hoc* previste all'interno del sistema ReGiS che si suddividono in:

1. registrazione e attestazione degli esiti del controllo riferiti a “**Procedure di gara e atti di competenza**” per ciascuna procedura di gara espletata;
2. registrazione e attestazione degli esiti del controllo riferiti a “**Spese/Procedure consuntivate - Rendiconto di Progetto**” per ciascuna rendicontazione di spesa per i progetti di competenza presentata all'Amministrazione centrale titolare di misura PNRR.

La registrazione delle verifiche svolte deve essere effettuata sul sistema ReGiS apponendo specifici *flag* informatici in corrispondenza delle aree di controllo (es: regolarità amministrativo-contabile, misure/verifiche ex ante titolare effettivo, misure/verifiche ex ante conflitto di interessi e assenza doppio finanziamento, rispetto principio DNSH, etc.).

In corrispondenza di ciascun *flag* deve essere caricata idonea evidenza documentale del controllo svolto secondo le indicazioni fornite dalle Amministrazioni centrali titolari di misure (es: check list, attestazioni, verbali, nonché ogni altra documentazione ritenuta necessaria in ragione delle peculiarità e specificità di ciascuna riforma/del singolo investimento).

Al termine di ciascuna delle due fasi di controllo di cui sopra, è previsto il rilascio automatizzato di una “*attestazione delle verifiche effettuate*” da sottoscrivere a cura dei dirigenti preposti.

A tal proposito, al fine di assicurare l'efficace aggiornamento del sistema informativo ReGiS e la possibilità di consultazioni di dati e documenti relativi all'avanzamento amministrativo e/o delle attività di verifica e controllo svolte, si raccomanda il caricamento tempestivo e continuativo dei dati, delle informazioni e dei relativi documenti nelle sezioni pertinenti dell'applicativo.

2) Attività di controllo e rendicontazione di competenza delle “Amministrazioni centrali titolari di misure PNRR”.

Secondo quanto disposto dall'articolo 8 del D.L. 77/2021, le Amministrazioni centrali titolari di Misure PNRR provvedono al coordinamento delle attività legate all'attuazione delle Misure di

riguardo si rimanda alle indicazioni contenute nel documento RGS “*Guida operativa per il rispetto del principio di non arrecare danno significativo all'ambiente (DNSH)*”.

propria competenza, assicurando che la gestione, il monitoraggio e la rendicontazione da parte dei Soggetti Attuatori siano effettuate correttamente e tempestivamente.

In particolare, come previsto dall'Allegato alla Circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 9 del 10 febbraio 2022, le Amministrazioni centrali titolari di Misure PNRR hanno l'obbligo di garantire il corretto utilizzo dei fondi PNRR assicurando innanzitutto la coerenza dei criteri di selezione adottati dai Soggetti attuatori nonché delle progettualità ammesse a finanziamento con le regole e gli obiettivi del PNRR (nel pieno rispetto, in particolare, delle condizionalità di cui all'*Annex CID* e agli *Operational Arrangements*) oltre che la regolarità e conformità alla normativa vigente (nazionale ed europea) delle spese sostenute e rendicontate dai medesimi Soggetti attuatori.

A tal riguardo, le Amministrazioni centrali titolari di Misure PNRR sono in particolare tenute ad assicurare:

- la regolarità delle procedure di selezione e degli atti di competenza nonché delle spese esposte a rendicontazione sul PNRR (e di tutti gli atti ad esse collegate);
- l'adozione di misure di prevenzione e contrasto delle irregolarità gravi quali frode, conflitto di interessi, doppio finanziamento nonché di verifica dei dati previsti dalla normativa antiriciclaggio (eventuali "titolarità effettive");
- il corretto ed effettivo avanzamento/conseguimento di target e milestone nel rispetto delle condizionalità di cui all'*Annex* alla CID e agli *Operational Arrangements* e degli ulteriori requisiti connessi alle Misure PNRR (come il principio DNSH, l'eventuale contributo agli indicatori comuni e ai *tagging* ambientali e digitali), nonché dei principi trasversali PNRR.

Al termine delle attività di controllo è necessario garantirne la registrazione nonché attestarne l'esito attraverso le funzionalità *ad hoc* previste all'interno del **sistema ReGiS** che si suddividono in:

1. registrazione e attestazione - a cura delle competenti strutture dipartimentali dell'Amministrazione - degli esiti del controllo riferito a "***Procedure di selezione e atti competenza***" per ciascuna procedura di selezione dei progetti e/o dei Soggetti attuatori;
2. registrazione e attestazione - a cura dell'Unità di Missione PNRR degli esiti del controllo riferito a "***Spese/Procedure consuntivate al Servizio Centrale PNRR***" per ciascuna rendicontazione di spesa riferita alle misure PNRR di competenza, presentata alla RGS – Servizio centrale per il PNRR;
3. implementazione – a cura dell'Unità di Missione PNRR - della reportistica prevista relativamente agli esiti del controllo sull'"***Avanzamento/conseguimento di Milestone/Target***" nell'ambito delle rendicontazioni semestrali propedeutiche alla presentazione delle richieste di pagamento alla CE.

I controlli di cui ai sopracitati **punti 1. e 2.**, devono essere registrati all'interno della piattaforma ReGiS, mediante l'apposizione di specifici *flag* in corrispondenza delle aree di controllo (es: regolarità amministrativo-contabile, misure/verifiche ex ante titolare effettivo, misure/verifiche ex ante conflitto di interessi e assenza doppio finanziamento, rispetto principio DNSH, ecc.). Al termine di ciascuna delle due fasi di controllo di cui sopra, è previsto il rilascio automatizzato di una “*attestazione delle verifiche effettuate*” da sottoscrivere a cura dei rispettivi dirigenti preposti.

Tutta la documentazione di controllo deve essere conservata agli atti e, laddove previsto dal Sistema di Gestione e Controllo (Si.Ge.Co.) e/o da specifiche disposizioni del Servizio centrale PNRR, caricata all'interno delle pertinenti sezioni di ReGiS.

Le attività di rendicontazione e controllo di cui al sopracitato **punto 3.**, riferite all'avanzamento/al conseguimento di milestone e target, vengono invece effettuate compilando alle scadenze previste, attraverso il sistema ReGIS, un *Report*¹³ *ad hoc* esplicativo del pieno e corretto conseguimento di tutti i requisiti associati a ciascun milestone/target.

In tale *Report* l'Unità di missione PNRR è chiamata:

- ad indicare riferimenti puntuali alla documentazione probante (*evidence*) per il conseguimento di ogni singolo requisito associato al relativo milestone/target, nonché l'eventuale *link* di pubblicazione degli atti in Gazzetta Ufficiale e/o sul sito *web* istituzionale dell'Amministrazione;
- a fornire una descrizione sintetica del contenuto di tali documenti (*justification*), spiegando, in modo chiaro e “*logico-deduttivo*”, come le citate *evidence* consentano di soddisfare tutti i predetti requisiti.

Il corretto ed effettivo avanzamento/conseguimento di milestone e target deve, altresì, essere assicurato attraverso lo svolgimento da parte dell'Unità di missione PNRR di controlli *on desk* (ed eventualmente *in loco*) sulle procedure e gli atti rendicontati, connessi quindi al soddisfacente avanzamento/conseguimento degli obiettivi, i cui esiti devono essere poi tracciati nella *check list* appositamente predisposta dal Servizio Centrale per il PNRR.

Tali controlli sono effettuati sul 100% di milestone e target, pertanto su tutti i dati e le informazioni di avanzamento fisico/procedurale degli investimenti e delle riforme PNRR nonché della documentazione comprovante l'effettivo avanzamento/raggiungimento dei valori dichiarati nel Report.

Insieme alle *check-list* attestanti l'esito dei controlli effettuati sulla reportistica di milestone e target, le Amministrazioni titolari di misura devono inoltre presentare al Servizio Centrale PNRR una

¹³ Anche denominato dalla Commissione europea “*Self assessment fiche*”.

“Dichiarazione di gestione” semestrale attestante, fra l’altro, il corretto avanzamento fisico e finanziario degli investimenti e delle riforme di competenza di ciascuna Amministrazione, secondo quanto stabilito dalla normativa nazionale e comunitaria di riferimento e/o da specifiche norme di settore degli interventi.

Tutta la documentazione sopracitata (Report, *check list* di controllo e “dichiarazione di gestione”) deve essere sottoscritta dalle competenti figure direttoriali/dirigenziali e caricata all’interno di ReGIS, attraverso la funzionalità “*Avanzamento Milestone/Target*”, sezione “*documenti rendicontativi*” del singolo milestone/target rendicontato.

A tal riguardo, in appendice alle *Linee Guida* stesse, vengono forniti i *format* degli strumenti operativi sopra richiamati, ovvero:

- “*Report avanzamento investimenti/riforme con milestone*”;
- “*Report avanzamento investimenti/riforme con target*”;
- “*Check-list per la verifica di M&T dell’Amministrazione centrale titolare di Misura PNRR*”;
- “*Dichiarazione di Gestione dell’Amministrazione centrale titolare di Misura PNRR*”.

Le Amministrazioni centrali titolari di misure PNRR sono chiamate a recepire tempestivamente, all’interno della manualistica attuativa delle misure PNRR di diretta competenza, le prescrizioni contenute all’interno della presente Circolare e delle annesse *Linee Guida* nonché a darne adeguata comunicazione/informazione ai rispettivi Soggetti Attuatori.

Eventuali proposte di modifica/integrazione che dovessero manifestarsi, anche in ragione della progressiva “messa a regime” degli strumenti rendicontativi e di controllo delle misure PNRR, potranno in ogni momento essere inviate alla mail tavolorendicontolpnrr@mef.gov.it e, ove ritenuto opportuno/necessario, potranno essere oggetto di pertinenti approfondimenti all’interno del già citato “Tavolo di coordinamento per la rendicontazione e il controllo del PNRR” e/o nell’ambito di sottogruppi di lavoro *ad hoc* istituiti.

Si confida nella consueta, fattiva collaborazione delle Amministrazioni in indirizzo.

Il Ragioniere Generale dello Stato