PNRR: finanziamenti e sistema dei controlli

Mauro Marchionni

ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

XXXI Convegno nazionale Coordinamento dei Responsabili Amministrativi - Bologna 12-14 ottobre 2022

Responsabili Amministrativi Università

NEXT GENERATION EU

Il NGEU è il **piano di ripresa** con il quale l'Unione europea concorre a riparare i danni economici e sociali causati dalla crisi generata dall'emergenza sanitaria

Recovery and Resilience Facility	Finanziamenti per riforme e investimenti
React - EU	Investimenti per crescita, occupazione e programmi di cooperazione transfrontaliera
Just Transition Fund	Indipendenza da combustibili fossili, attività nell'istruzione e inclusione sociale
Europ. Agriculture Fund Rural Devp.	Sostenibilità sociale, ambiente ed economia delle zone rurali
InvestEU (ex piano Junker)	Transizione equa dell'economia sostenibile e dei trasporti, nuove fonti di crescita
RescuEU	Protezione civile europea
Horizon Europe	Quadro europeo per la Ricerca e l'Innovazione periodo 2021/2027

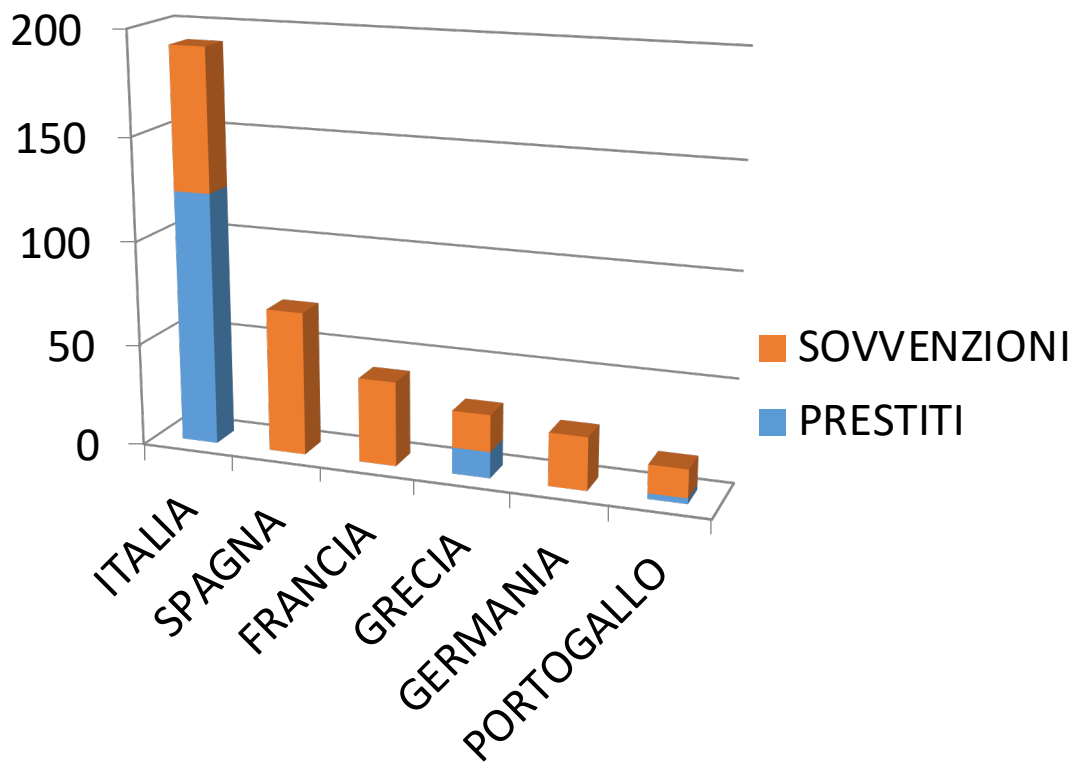
BUDGET TOTALE
750 MLD€

di cui:

390 MLD€ SOVVENZIONI

360 MLD€ PRESTITI

DETTAGLIO PRESTITI E SOVVENZIONI PER PAESE



ITALIA TOTALE FINANZIATO PNRR € 191,5 MLD

ITALIA: 122,6 MLD€ prestiti – 68,9 MLD€ sovvenzioni

SPAGNA: 69,5 MLD€ sovvenzioni

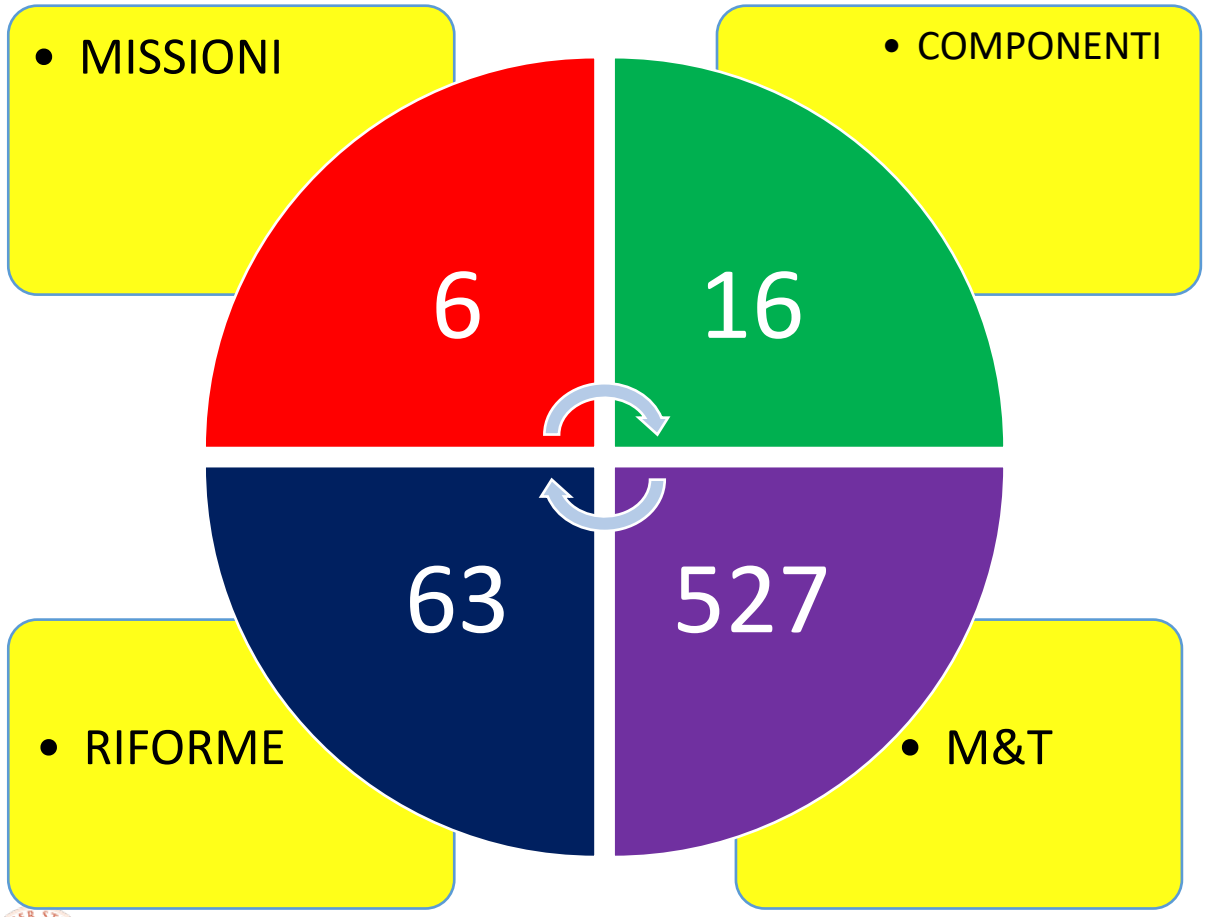
FRANCIA: 40,9 MLD€ sovvenzioni

GRECIA: 12,7 MLD€ prestiti – 17,8 MLD€ sovvenzioni

GERMANIA: 25,6 MLD€ sovvenzioni

PORTOGALLO: 2,7 MLD€ prestiti – 13,9 MLD€ sovvenzioni

PNRR ITALIA: PANORAMICA



191,5
MLD €

STRUTTURA DEL PNRR

M1
- DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE,
- COMPETITIVITA', CULTURA

M2
- RIVOLUZIONE VERDE
- TRANSIZIONE DIGITALE

M3
- INFRASTRUTTURE PER MOBILITA' SOSTENIBILE

M4
- ISTRUZIONE
- RICERCA

M5
- INCLUSIONE
- COESIONE

M6
- SALUTE

3 PRIORITA' TRASVERSALI

- DISUGUAGLIANZA DI GENERE
- INCLUSIONE GIOVANILE
- DIVARI TERRITORIALI

RIFORME TRASVERSALI E SETTORIALI

- PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
- GIUSTIZIA
- COMPETITIVITA'
- SEMPLIFICAZIONE

TRAGUARDI E OBIETTIVI (MILESTONE E TARGET, M&T)

Il PNRR è concentrato sul raggiungimento di Milestone e Target (M&T) che descrivono gradualmente lo stato di avanzamento e le performance

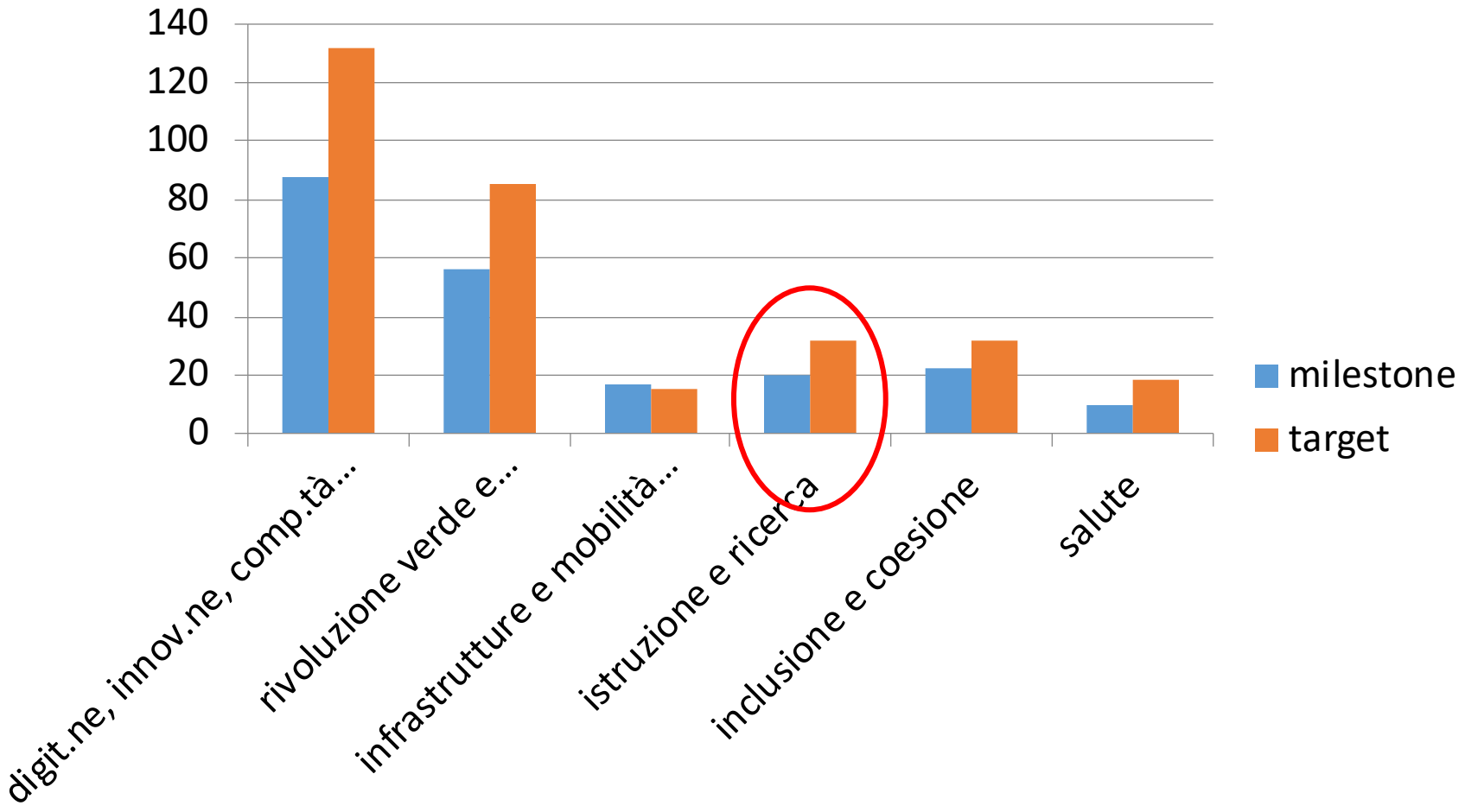
MILESTONE: costituiscono un traguardo qualitativo da raggiungere tramite una misura del PNRR, verificabile nell'ambito dell'attuazione degli interventi

TARGET: costituiscono un obiettivo quantitativo e misurabile, verificabile nell'ambito dell'attuazione degli interventi

527 target e milestone a rilevanza UE

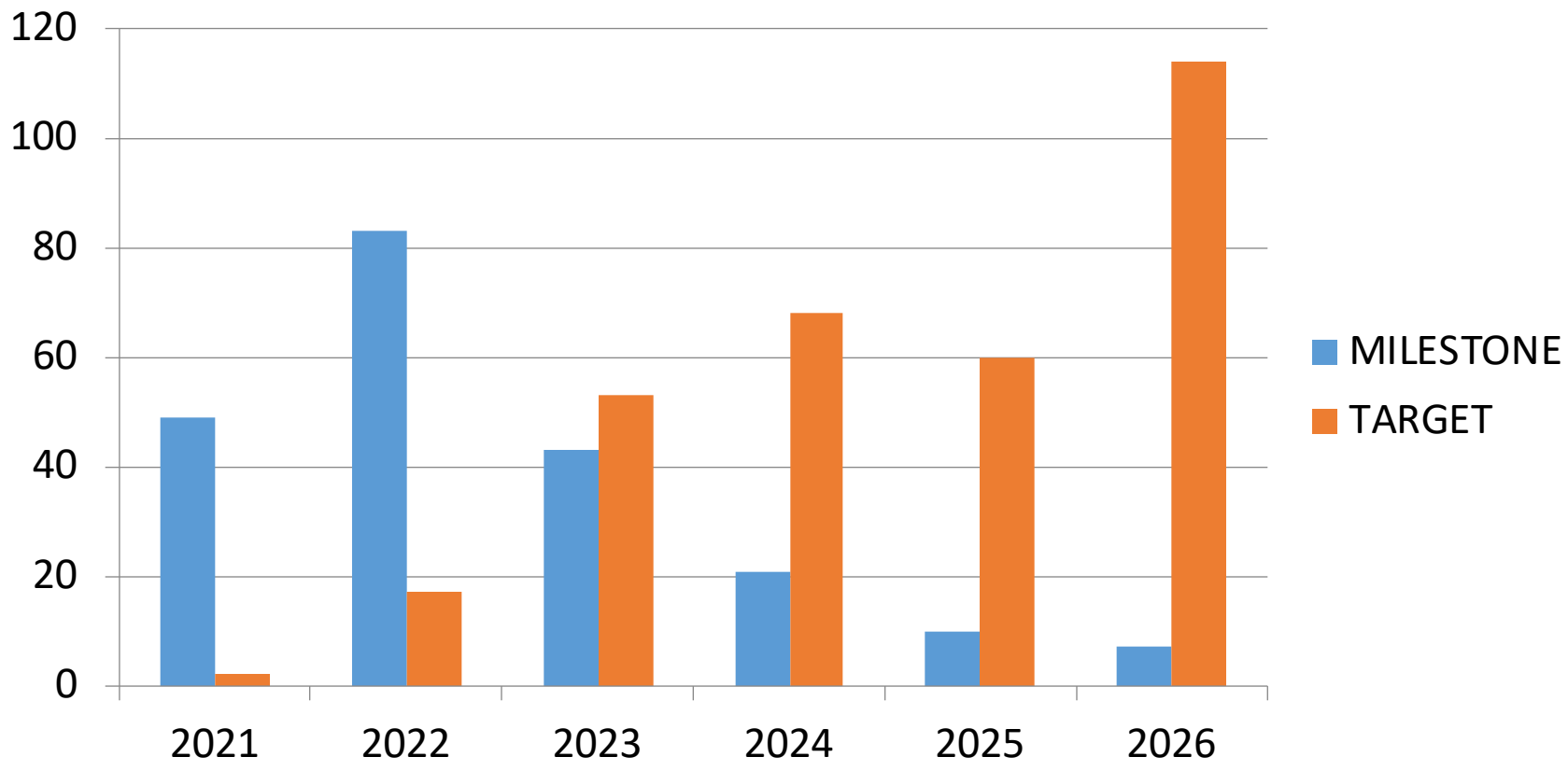
473 target e milestone a rilevanza nazionale

PNRR: TRAGUARDI & OBIETTIVI (1/2)



M4: ISTRUZIONE E RICERCA
20 milestone
32 target

PNRR: TRAGUARDI & OBIETTIVI (2/2)



MISSIONE 4 – ISTRUZIONE E RICERCA

OBIETTIVO COMPLESSIVO

rafforzare il sistema educativo, le competenze digitali e STEM, la ricerca e il trasferimento tecnologico

30,88 MLD€ (+2,93 altro)

M4C1
POTENZIAMENTO DELL'OFFERTA DEI SERVIZI DI ISTRUZIONE DAGLI ASILI NIDO ALL'UNIVERSITA'
19,44 MLD€
(+1,45 ReactEU)

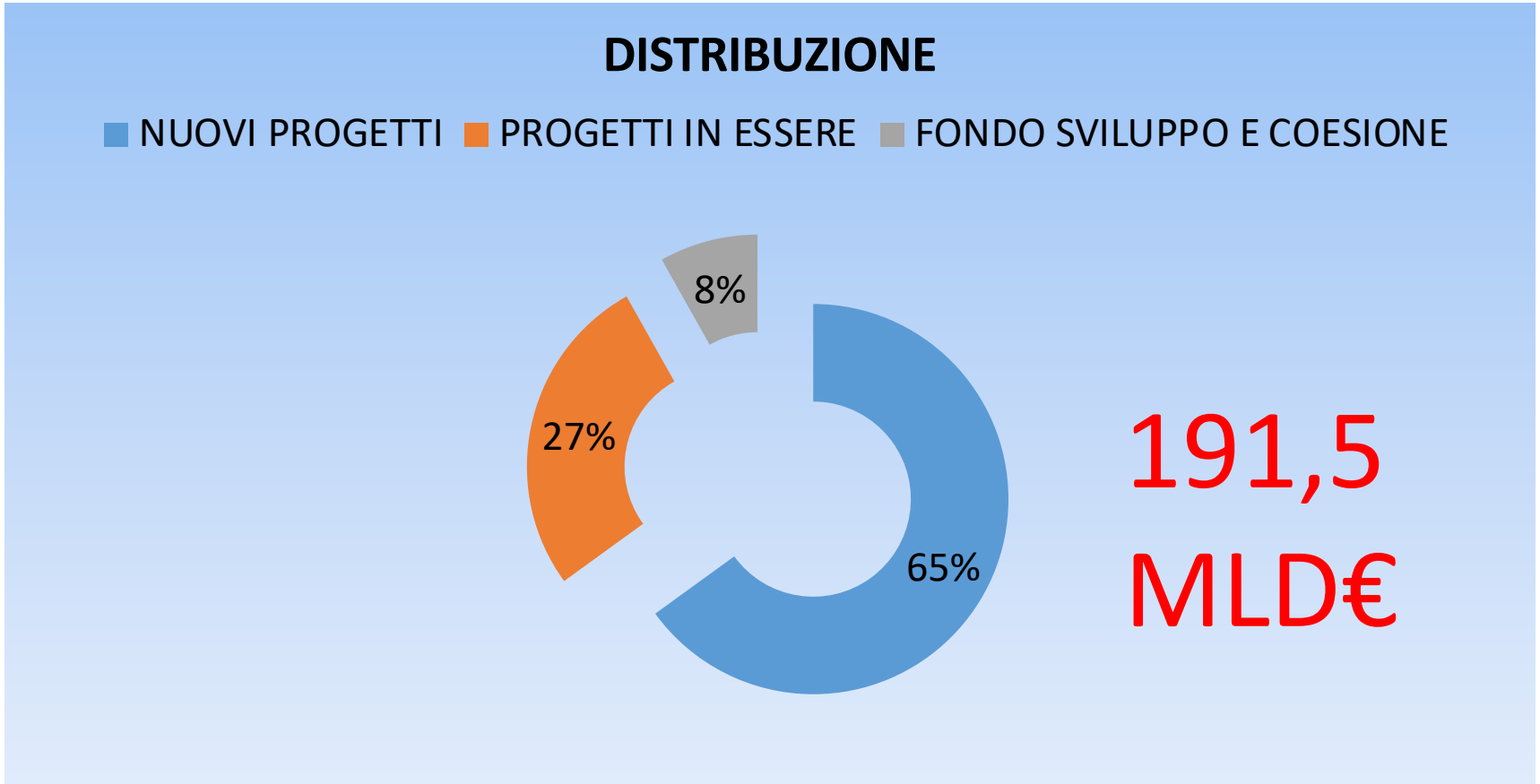
M4C2
DALLA RICERCA ALL'IMPRESA
11,44 MLD€
(+0,48 ReactEU+1,00 F.do Compl.)

COMPETENZA MUR - 11,73 MLD€

COMPONENTE 1 – 2,64 MLD€

COMPONENTE 2 – 9,09 MLD€

QUADRO FINANZIARIO – RISORSE PNRR



191,5 MLD€

FLUSSI FINANZIARI – QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

LEGGE N. 178/2020

ART. 1, COMMI 1037 e 1038: istituzione del FONDO DI ROTAZIONE (32.766 mln per il 2021, 40.307 mln per il 2022, 44.573 mln per il 2023) - Gestione autonoma fuori bilancio (L. 1041/1971)

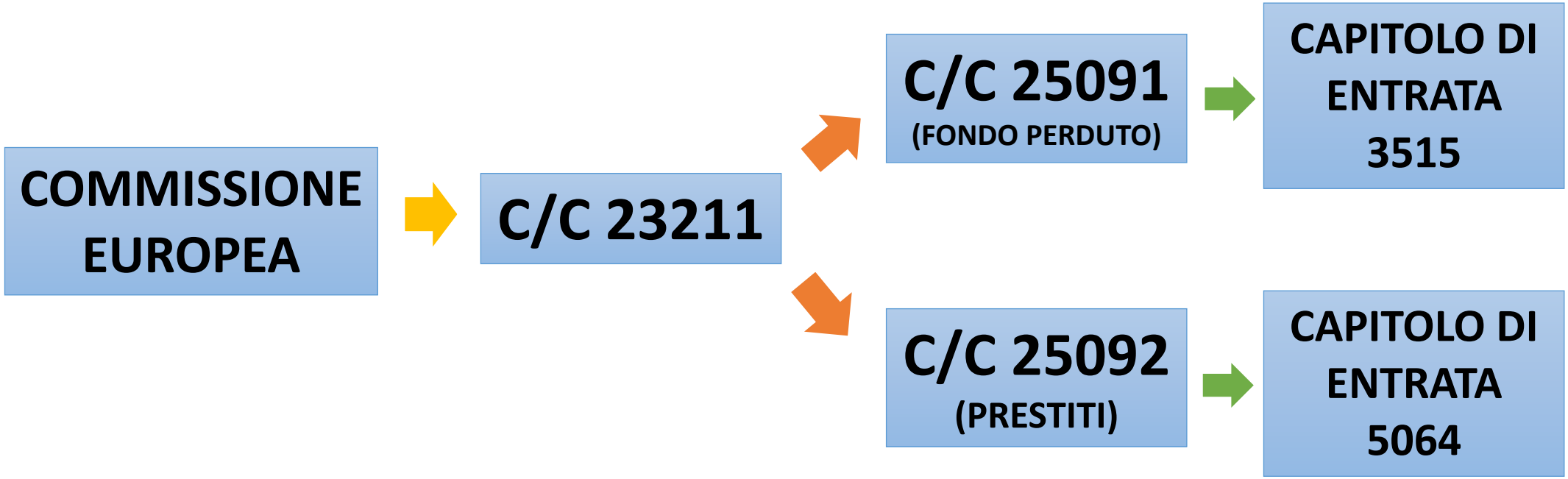
Apertura di 2 conti correnti infruttiferi presso la Tesoreria Centrale dello Stato (MEF attuazione NGEU Contributi a fondo perduto – MEF attuazione NGEU Contributi a titolo di prestito)

ART. 1, COMMA 1039: le risorse sono attribuite alle Amministrazioni o Organismi attuatori dei progetti sulla base di una procedura definita dal MEF con proprio Decreto

ART. 1, COMMA 1042: il MEF con proprio decreto stabilisce le procedure amministrativo-contabili per la gestione delle risorse, nonché la rendicontazione della gestione del Fondo di rotazione

IL FLUSSO DEL FONDO DI ROTAZIONE (1/3)

CAPITOLI DI ENTRATA: le risorse erogate all'Italia dal bilancio dell'Unione europea affluiscono all'entrata del bilancio dello Stato in due distinti capitoli



IL FLUSSO DEL FONDO DI ROTAZIONE (2/3)
C/C 25091 contr. fondo perduto – C/C 25092 contr. a titolo di prestito

1 Trasferimento alle Amministrazioni titolari

Conto Corrente Tesoreria Centrale NGEU

↓

Contabilità speciale Amministrazione Titolare

↓

Conto di Tesoreria Unica Enti Attuatori | **Contabilità speciale degli Enti Attuatori**

↓

BENEFICIARIO

2 Trasferimento direttamente agli Enti attuatori

Conto Corrente Tesoreria Centrale NGEU

↓

Conto di Tesoreria Unica Enti Attuatori | **Contabilità speciale degli Enti Attuatori**

↓

BENEFICIARIO

IL FLUSSO DEL FONDO DI ROTAZIONE (3/3)

Le risorse richieste per la realizzazione dei rispettivi interventi, sono riconosciute alle Amministrazioni centrali titolari di intervento, con le seguenti modalità

ANTICIPAZIONE

10% del costo del singolo intervento

Una prima quota di anticipazione, fino ad un massimo del 10% del costo del singolo intervento del PNRR e, comunque, nel limite delle disponibilità di cassa, tenuto conto del cronoprogramma di spesa, La percentuale può essere maggiore in casi motivati

RIMBORSO

Fino al raggiungimento del **90%**

Una o più quote intermedie, fino al raggiungimento del 90% (compresa l'anticipazione) dell'importo della spesa dell'intervento, sulla base delle richieste di pagamento presentate dalle Amministrazioni titolari, a titolo di rimborso delle spese effettivamente sostenute dai beneficiari finali

SALDO

10% dell'importo della spesa

Una quota a saldo pari al 10% dell'importo della spesa dell'intervento sulla base della richiesta di pagamento finale attestante la conclusione dell'intervento o la messa in opera della riforma, nonché il raggiungimento dei relativi target e milestone

ATTIVITA' DI RENDICONTAZIONE (1/3)

Il MEF - RGS, attraverso il sistema informativo ReGiS, **riceve, con cadenza bimestrale, le rendicontazioni da parte dalla Struttura di coordinamento dell'Amministrazione centrale titolare di intervento**, che possono ricomprendere le spese sostenute dai Soggetti attuatori per singolo progetto e/o la rendicontazione del conseguimento di milestone e target del Piano

Rendicontazione spese sostenute dai Soggetti attuatori e trasmesse dalle Amm.ni titolari di intervento

Rendicontazione milestone e target sostenuti dai Soggetti attuatori e trasmesse dalle Amm.ni titolari di intervento

L'Ufficio di Rendicontazione del MEF-RGS procede, in caso di documentazione mancante o difforme, a comunicare alla Struttura di coordinamento dell'Amministrazione centrale titolare di intervento le necessarie integrazioni/modifiche da apportare alle stesse, la quale si adopera per effettuarle. Laddove tali integrazioni o modifiche non siano comunicate nei tempi previsti, l'importo relativo alla rendicontazione sarà escluso dalla predisposizione della rendicontazione del PNRR del periodo di riferimento.

La Struttura di coordinamento dell'Amministrazione centrale titolare di intervento è pertanto chiamata a modificare/integrare la rendicontazione presentata.

ATTIVITA' DI RENDICONTAZIONE (2/3)

SPESE

La rendicontazione delle spese prevede che la Struttura di coordinamento dell'Amministrazione centrale titolare di intervento fornisce tutti gli elementi utili sull'avanzamento della spesa dei progetti finanziati, al MEF-RGS, attestando che:

- **I fondi sono stati utilizzati per lo scopo previsto**
- **Le informazioni presentate sono complete, esatte e affidabili**
- I sistemi di verifica di gestione interna ai Soggetti attuatori forniscono le garanzie necessarie a stabilire che **i fondi siano stati gestiti in conformità alla normativa applicabile, in particolare in materia di prevenzione delle frodi, dei conflitti di interessi, della corruzione e del doppio finanziamento pubblico**

Tale rendicontazione, è corredata da:

- **L'elenco dei progetti compresi nella rendicontazione** con indicazione del relativo CUP e delle procedure attivate
- **L'indicazione dei relativi pagamenti quietanzati e dei costi esposti per gli interventi**
- **L'attestazione della correttezza delle informazioni riportate sulle spese** (Dichiarazione di gestione)
- **La documentazione attestante l'esito dei controlli effettuati sulle spese sostenute** (Check list di controllo delle Amm.ni Titolari d'Intervento)

ATTIVITA' DI RENDICONTAZIONE (3/3)

MILESTONE E TARGET

L'Amministrazione centrale titolare di intervento fornisce, al MEF-RGS, tutti gli elementi necessari per predisporre la rendicontazione del PNRR e presentare le relative richieste di pagamento alla Commissione europea. Le informazioni e i dati trasmessi dalla Struttura di coordinamento dell'Amministrazione centrale titolare di intervento devono assicurare:

- **La correttezza degli avanzamenti rendicontati**
- **L'esclusione degli interventi affetti da non conformità rispetto alla normativa** nazionale e comunitaria di riferimento

Tale rendicontazione è corredata da:

- **L'indicazione dei valori di milestone e target raggiunti**, con il dettaglio degli interventi e degli indicatori di riferimento che hanno contribuito alla loro valorizzazione, con i relativi documenti probatori (evidence)
- **L'attestazione della correttezza delle informazioni riportate sul livello di milestone e target** (Dichiarazione di Gestione)
- **La documentazione attestante l'esito dei controlli effettuati sul conseguimento di milestone e target** (Check list di controllo delle Amm.ni Titolari d'Intervento)

RICHIESTA DI PAGAMENTO ALLA CE

La Richiesta di pagamento alla CE avviene con cadenza periodica, due volte l'anno. Il MEF-RGS redige e trasmette la Richiesta di pagamento alla Commissione europea. Le richieste di pagamento, redatte secondo il modello stabilito dalla Commissione europea, tramite il sistema informatico "FENIX", contengono indicazioni sul raggiungimento di milestone e target rendicontati dalle Amministrazioni centrali titolari di intervento e sono predisposte secondo le indicazioni disciplinate dall'articolo 22 del Reg. (UE) n. 2021/241.

Dati di input

Controlli su M&T e spese svolti dal MEF-RGS

Verifiche sostanziali sul raggiungimento di M&T svolti della Struttura di Valutazione (UdM –MEF)

Audit su M&T e spese effettuati da parte dell'Unità di Audit del MEF

Redazione dichiarazioni di richiesta di pagamento

Dichiarazione 1

Una dichiarazione di gestione che attesti che i fondi sono stati utilizzati per lo scopo previsto, che le informazioni siano complete, esatte e affidabili e che i sistemi di controllo garantiscano la conformità di tutte le norme applicabili

Dichiarazione 2

Una sintesi degli audit effettuati da parte dell'Unità di Audit, che comprenda le carenze individuate e le eventuali azioni correttive adottate

Tipologie di esito

Esito positivo, la CE autorizza l'erogazione del contributo finanziario e, ove applicabile, del prestito

Esito non soddisfacente, il pagamento, della totalità o di parte del contributo finanziario e, ove applicabile, del prestito viene sospeso

CONTROLLO E AUDIT DEL PNRR (1/2)

Il **Decreto Legge nr. 77 del 31 maggio 2021** sulla Governance del PNRR prevede un sistema di gestione, controllo e auditing per il perseguimento di finalità legate al corretto utilizzo delle risorse e all'efficacia dell'attuazione degli interventi:

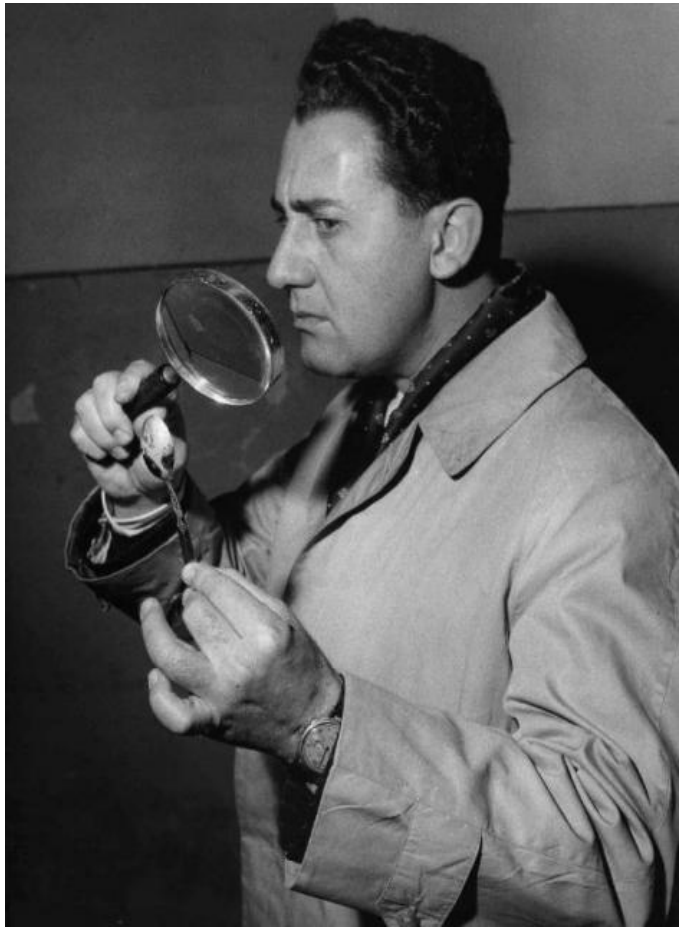
per garantire la **tutela del Bilancio** Comunitario, nel rispetto di quanto stabilito dal Regolamento (UE) 2021/241, attraverso la verifica:

- del **corretto utilizzo delle risorse** finanziarie assegnate
- dell'effettivo **conseguimento dei target e milestone**

Ma anche:

- Prevenire, individuare e **contrastare gravi irregolarità quali frodi**
- Prevenire e **individuare i casi di corruzione e conflitti di interessi**
- Scongiurare e **intercettare potenziali casi di doppio finanziamento**.

Le attività di auditing e controllo beneficeranno di strumenti integrati e cooperativi, in particolare delle funzionalità del **Sistema unitario di monitoraggio («ReGiS»)** che raccoglierà tutti i dati previsti dall'Art. 22.2 lett. d) del Regolamento (UE) 2021/241 come anche quelli delle politiche di coesione nazionale e comunitaria e del sistema antifrode **Arachne**, messo a disposizione dalla CE, e il sistema PIAF.



CONTROLLO E AUDIT DEL PNRR (2/2)

Il PNRR prevede verifiche aggiuntive rispetto all'ordinario e vigente controllo amministrativo stabilito dalla regolamentazione nazionale per l'utilizzo delle risorse finanziarie assegnate.

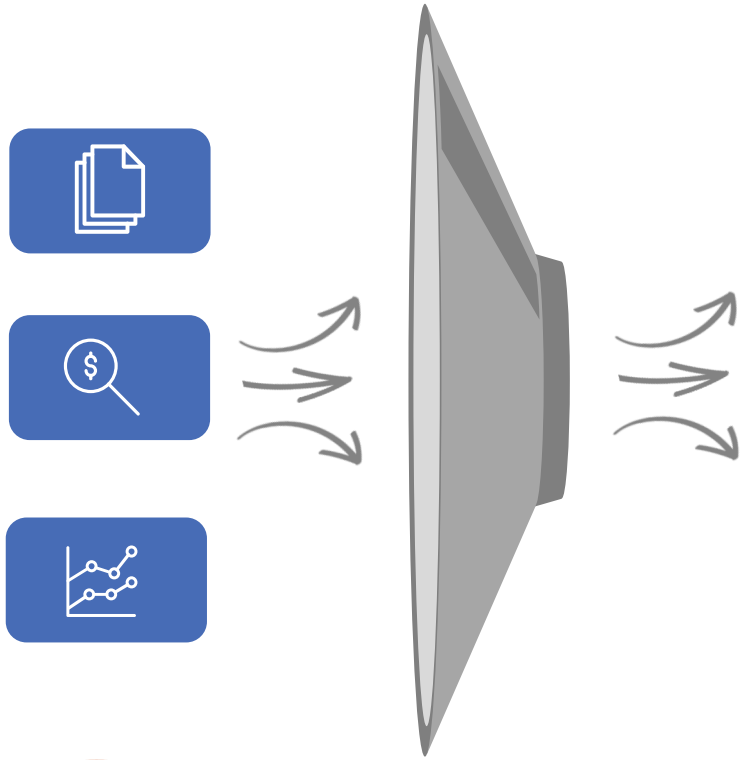
	OGGETTO	ATTIVITA' DI CONTROLLO
CONTROLLI ORDINARI	**CONTROLLI ORDINARI SVOLTI IN BASE ALLA LEGISLAZIONE ORDINARIA VIGENTE (ES.: CONTROLLI AMMINISTRATIVI, DELLA CORTE DEI CONTI; ANAC, ISPETTIVI DELLA GUARDIA DI FINANZIA, ETC…)**	▪ Regolarità amministrativo-contabile ▪ Controllo di legittimità ▪ Controllo sulla gestione ▪ Vigilanza contratti pubblici ▪ Controlli ispettivi frodi UE
CONTROLLI AGGIUNTIVI PNRR	**AMMINISTRAZIONI CENTRALI RESPONSABILI** **SERVIZIO CENTRALE PNRR** **UFFICIO DI AUDIT**	▪ Controllo su Target e Milestone ▪ Controllo su procedure e spese ▪ Audit di sistema e test di convalida

TIPOLOGIE DI CONTROLLO AGGIUNTIVE PNRR DEL MEF-RGS

CONTROLLO	TIPO	OGGETTO	TEMPISTICA
Controllo di verifica formale e sostanziale di M&T	Verifiche *in itinere* Desk	• 100% completezza documentale • 100% correttezza e coerenza della documentazione trasmessa comprovante l'effettivo raggiungimento di M&T	Alla ricezione delle rendicontazioni dei dati di avanzamento di M&T trasmesse da parte delle Amministrazioni centrali titolari di intervento
Controllo di verifica formale di spese e procedure	Verifiche *in itinere* Desk	• 100% tramite REGIS della completezza documentale • a campione - in base ad indici di rischio - coerenza documentale rispetto alle prescrizioni del sistema di gestione richieste Tale campionamento deve basarsi su un'analisi dei rischi avvalendosi dell'utilizzo del sistema Arachne, nonché della Piattaforma nazionale Antifrode – PIAF	Alla ricezione delle rendicontazioni di spesa trasmesse dalle Amministrazioni centrali titolari di intervento

ESITI DELLE VERIFICHE

Le attività svolte nel corso di ciascuna delle fasi, devono sempre essere formalizzate mediante la compilazione di apposite checklist, e anche verbale nel caso di approfondimento in loco, con descrizione completa delle verifiche svolte e delle relative risultanze



TIPOLOGIE GIUDIZIO DI SINTESI DEL CONTROLLO

Positivo il controllo **non ha evidenziato criticità rilevanti, difformità o eventuali presunte irregolarità** e pertanto la spesa o il target/milestone oggetto di controllo è considerato/a interamente ammissibile

Parzialmente positivo (per spese): il controllo ha evidenziato delle **anomalie che potrebbero inficiare, anche in parte, l'ammissibilità della spesa**. In tal caso può essere avviato uno specifico contraddittorio con il soggetto controllato a seguito del quale verrà confermato o meno il giudizio del controllore

Positivo con riserva (per M&T): il controllo ha indicato della documentazione mancante che l'amm.ni titolare di intervento potrà trasmettere nelle settimane successive alla chiusura della Domanda di Pagamento (es. per chiusura iter legislativo come la pubblicazione di gazzetta di atti normativi)

Negativo: il controllo ha evidenziato **importanti anomalie, errori o presunte irregolarità** che non si ritiene possibile sanare mediante richieste di integrazione o chiarimenti, in quanto si tratta di elementi sostanziali relativi alla realizzazione del progetto

ORGANISMO DI AUDIT

La funzione di Audit è prevista dall'art. 22.2 del Regolamento (UE) 2021/241 e viene svolta **da un Organismo indipendente di audit**, individuato presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato – Ispettorato generale per i rapporti con l'UE (IGRUE), **in modo da garantire l'indipendenza funzionale rispetto al Servizio centrale per il PNRR**.

L'Organismo di audit è dotato di procedure e sistemi di controllo coerenti con gli standard e i principi di audit internazionalmente riconosciuti, garantendo che siano adottate adeguate misure al fine di:

- **Assicurare** il rispetto dei principi di **deontologia professionale** (es. funzione di interesse pubblico, integrità e obiettività)
- **Prevenire i rischi** rilevanti per l'**indipendenza dei suoi componenti** (es. auto-riesame, interesse personale)
- **Documentare l'assenza di situazioni di conflitto di interesse**, da parte del responsabile dell'Unità di audit e di tutti gli auditor, incluso il personale delle Ragionerie territoriali dello Stato (RTS) coinvolte e dell'assistenza tecnica

Per lo svolgimento delle funzioni di controllo relative a linee di intervento realizzate a livello territoriale l'Organismo di Audit si avvale dell'ausilio delle **Ragionerie territoriali dello Stato (RTS).**

PRINCIPALI ELEMENTI E ATTIVITÀ DELL'ORGANISMO DI AUDIT 1/3

Procedure e sistemi di controllo

Per quanto riguarda le procedure e i sistemi di controllo, secondo quanto stabilito dalla normativa comunitaria e dalle Linee Guida per la Strategia di Audit 2014/2020 (EGESIF_14-0011-02), **l'attività di audit si basa sugli standard riconosciuti a livello internazionale in materia:**

- **Standard internazionali INT.O.SAI** (International Organisation of Supreme Audit Institutions)
- **IIA** (Institute of Internal Auditors)
- **ISA** (International Standard on Auditing)

Principali Attività

In particolare, **l'Organismo di audit assicura il rispetto degli standard sopra citati**, garantendo che:

- **L'attività di audit venga svolta secondo le norme e le procedure pertinenti** e mediante un utilizzo appropriato delle metodologie e degli strumenti di controllo predefiniti
- **Le conclusioni raggiunte siano adeguatamente supportate da evidenze**
- **Le informazioni presentate nei verbali, nei rapporti e nelle checklist siano chiare, esaustive e pertinenti**

PRINCIPALI ELEMENTI E ATTIVITÀ DELL'ORGANISMO DI AUDIT 2/3

Strategia di Audit

L'Organismo di Audit ha il compito di predisporre, a seguito dell'approvazione del Piano, **la propria Strategia di audit** per lo svolgimento delle attività di competenza. In tale documento sono indicati orientativamente:

- **Gli organismi incaricati** delle attività di verifica di sistema e dei test di convalida
- **La metodologia relativa** all'analisi dei rischi e al campionamento per la verifica del raggiungimento di milestone e target (test di convalida)
- **Gli obiettivi, le tipologie di audit e i relativi processi** di esecuzione
- **Gli strumenti e le modalità di produzione** degli output derivanti dalle attività di audit
- **La pianificazione pluriennale delle attività** di verifica e l'impiego delle risorse previste

PRINCIPALI ELEMENTI E ATTIVITÀ DELL'ORGANISMO DI AUDIT 3/3

Planning

L'Organismo di Audit deve altresì provvedere ad effettuare una puntuale pianificazione annuale delle attività, attraverso un Audit Planning Memorandum

Valutazione dei Rischi

Gli obiettivi dell'audit, contenuti nella pianificazione annuale, sono definiti sulla base della **valutazione dei rischi**, effettuata con cadenza annuale in relazione ai principali rischi rilevati,

La valutazione dei rischi è supportata e integrata con informazioni provenienti da sistemi e strumenti informatici (Arachne IT System / Piattaforma nazionale Antifrode – PIAF / Sistema unitario ReGiS)

ESITI DELLE VERIFICHE DI AUDIT

Gli esiti degli audit sono espressi secondo la metodologia di valutazione per step prevista dalla Commissione Europea e sulla base delle seguenti **quattro Categorie di giudizio** di affidabilità:

Categoria 1	Funziona bene. Non occorrono miglioramenti o sono necessari solo piccoli miglioramenti
Categoria 2	Funziona. Sono necessari alcuni miglioramenti
Categoria 3	Funziona parzialmente. Sono necessari miglioramenti sostanziali
Categoria 4	Sostanzialmente non funziona

STATO D'ATTUAZIONE PNRR-obiettivi in scadenza al 31/12/2022

Dal monitoraggio dell'attuazione del PNRR, aggiornato alla fine del mese scorso, gli obiettivi PNRR in scadenza al 31 dicembre 2022 **attualmente dichiarati già conseguiti dalle Amministrazioni sono 21 su un totale di 55**

I restanti 34 obiettivi sono tutti in fase di avanzamento, in linea generale, coerenti con i relativi cronoprogrammi di attuazione

Tuttavia, per alcuni obiettivi, vengono evidenziati dei punti di attenzione/criticità connessi principalmente con la necessità di chiarire con la CE degli aspetti interpretativi specifici sulle condizioni di attuazione. Si tratta di problematiche per le quali sono già in corso le interlocuzioni con la CE e che si dovrebbero risolvere in sede tecnica. Su tali aspetti, il MEF svolge un continuo monitoraggio e saranno prontamente portati all'attenzione nel caso non dovessero risolversi in sede tecnica.

Target M4C1-28

“Riforma della legislazione sugli alloggi per studenti e investimenti negli alloggi per studenti”

di competenza del **Ministero dell’Università e della Ricerca** che prevede la creazione di almeno **7.500 nuovi posti letto negli alloggi per studenti**. Nell’impossibilità entro dicembre 2022 di realizzare l’obiettivo della costruzione fisica dei suddetti posti secondo le modalità di cui alla Legge 338/2000, il Ministero ha emanato una **manifestazione di interesse per operatori privati** per la messa a disposizione degli alloggi da ristrutturare/riqualificare al di fuori delle modalità della suddetta legge, necessitando pertanto di una modifica sostanziale della modalità di attuazione della misura. Qualora in esito alla manifestazione di interesse dovessero effettivamente presentarsi candidature da parte di operatori privati tali da assicurare la disponibilità dei 7.500 posti entro il 31/12/2022 occorrerà sottoporre l’ipotesi alla CE per far approvare tale modalità di conseguimento dell’obiettivo (ossia senza ricorso alle procedure della legge 338/2000).

In caso negativo, sarà necessario un intervento a livello politico finalizzato ad una interpretazione “flessibile” del target al 31/12/2022, ritenendolo uno step intermedio non vincolante, laddove si mantenga l’impegno sul target finale al 2026 di 60.000 nuovi posti di alloggi per studenti universitari.

GRAZIE PER L'ATTENZIONE

mauro.marchionni@mef.gov.it