

Il meccanismo di rimborso “performance oriented” dei progetti finanziati dal PNRR

Category: Stay inspired (sharing ideas)

written by Antonio Bonetti | September 25, 2022



*«L'Italia ha bisogno di avanzare in tutti i campi del sapere,
per reggere il confronto con le esigenze della nuova civiltà
che si profila»*

Sandro Pertini, Presidente della Repubblica dal 1978 al 1985

(Stella 25 Settembre 1896 – Roma 24 Febbraio 1990)

Tratto dal testo del

Giuramento e messaggio del

Presidente della Repubblica (9 Luglio 1978)

**Recovery Plan: il rimborso agli
Stati è condizionato al
raggiungimento di milestone e**

target

Il **Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza – *Recovery and Resilience Facility*** – è la linea di finanziamento su cui si concentra la quota più elevata delle risorse complessive dell'**Iniziativa *Next Generation EU*** per il rilancio delle economie europee dopo la pandemia.

Esso, come è ormai noto, finanzia i *Recovery Plan* post-pandemici nazionali e, quindi, anche il nostro **Piano Nazionale di Ripresa e di resilienza (PNRR)**.

Come ricordavo già nel [precedente post del 20 Settembre](#), il *Recovery and Resilience Facility (RRF)*, come dice il nome, è una *facility*, ossia uno strumento di finanziamento non a rimborso, bensì a rendimento. In altri termini, l'erogazione dei finanziamenti di una *facility* è condizionata al raggiungimento di obiettivi quantificati e/o al completamento di riforme strutturali.

Questo vincolo è chiaramente disposto per i finanziamenti del **RRF** dall'art. 24 del **Reg. (UE) 2021/241** che lo disciplina.

L'articolo 24, concernente i pagamenti delle sovvenzioni e dei prestiti accordati agli Stati, infatti, prevede che:

- questi potranno presentare richieste di pagamento (fino a due volte all'anno) solo dopo aver raggiunto i “traguardi” e gli “obiettivi” indicati nel PNRR (l'art. 2 del Regolamento definisce “traguardi” e “obiettivi” le misure dei progressi compiuti verso la realizzazione di una riforma o di un investimento, «intendendo per “traguardi” i risultati qualitativi e per “obiettivi” i risultati quantitativi»);
- la Commissione valuta se i “traguardi” e gli “obiettivi” siano stati conseguiti in maniera soddisfacente. Nel caso di valutazione positiva «la Commissione adotta, senza indebito ritardo, una decisione di esecuzione che autorizza l'erogazione del contributo finanziario». Nel caso di valutazione negativa, «il pagamento della totalità o di parte del contributo finanziario [...] è sospeso»

Come si evince dalla tabella riportata nella figura che segue,

le riforme e gli investimenti in cui si concretizza il **PNRR** approvato prima dalla Commissione e poi dal Consiglio ECOFIN devono raggiungere 527 “risultati” (l’Italia ne aveva proposti 419):

- 213 milestone (traguardi, da associare alle riforme);
- 314 target (obiettivi quantificati, da associare agli investimenti).

Figura 1 – Distribuzione per Missione di milestone e target

Missione	Traguardi (riforme)	Obiettivi (investimenti)	Totale	% sul totale
M1 – Innovazione, competitività, cultura e turismo, digitalizzazione	88	132	220	41,7
M2 – Rivoluzione verde e transizione ecologica	56	85	141	26,8
M3 – Infrastrutture per una mobilità sostenibile	17	15	32	6,1
M4 – Istruzione e ricerca	20	32	52	9,9
M5 – Inclusione e coesione	22	32	54	10,2
M6 - Salute	10	18	28	5,3
Totale	213	314	527	100,0

Fonte: elaborazione su dati ripresi dalla *Decisione del Consiglio di approvazione del PNRR* (*)

(*) Decisione del Consiglio Ecofin del 13.07.2021 recante approvazione della valutazione della Commissione del PNRR italiano notificata con **Nota LT161/21**

Antonio Bonetti
a.bonetti@gmail.com

Il meccanismo rimborso dei progetti finanziati dal PNRR

Il Regolamento non fa minimamente menzione di disposizioni vincolanti per cui anche i progetti debbano essere finanziati sulla base di clausole “*pay-by-result*” (o di altri meccanismi) che incentivino l’orientamento ai risultati.

Fortunatamente il legislatore italiano già con la Legge di Bilancio per il 2021 (L. 178/2020) ha rilevato la necessità di informare finanziamento, attuazione e rimborso dei progetti a meccanismi che fossero coerenti con la natura “performance

based” del PNRR (si vedano i commi da 1037 a 1050 dell’art. 1 della Legge di bilancio per il 2021).

L’applicazione di meccanismi di erogazione dei finanziamenti del RRF “orientati ai risultati” anche ai singoli progetti trova conferma anche nell’**art. 8 comma 5 del DL 77/2021 “Governance del PNRR e misure di semplificazione amministrativa”**, art. 8.5 confermato nella legge di conversione del DL (L. 108/2021 del 29.07.2021) che dispone che «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’UE».

Come richiesto dalla L. 178/2020, il chiarimento definitivo sui meccanismi di rimborso dei progetti è stato rilasciato dal Ministero dell’Economia e delle Finanze con il **DM dell’11 Ottobre 2021**, pubblicato sulla GURI Serie Generale n. 279 del 23.11.2021. I primi due commi dell’articolo 2 del DM sono molto chiari e introducono un meccanismo di rimborso dei progetti che, quantunque sia ampiamente assimilabile a quello basato su “anticipi”, “rimborsi” e “saldo finale” caratteristico dei **Fondi Strutturali**, introduce un elemento condizionale per l’erogazione del saldo finale certamente innovativo e che, oggettivamente, può “responsabilizzare” in maniera significativa le Amministrazioni titolari degli interventi e i soggetti attuatori dei progetti ammessi a beneficio e rafforzare il loro orientamento ai risultati. L’art. 2 comma 1 dispone che «il Servizio centrale per il PNRR provvede a rendere disponibili le risorse del **Fondo di**

rotazione per l'attuazione dell'Iniziativa Next Generation EU – Italia assegnate, in particolare, a ciascun intervento del PNRR [...] fino alla concorrenza della relativa spesa totale, sulla base delle richieste presentate dalle rispettive Amministrazioni centrali titolari, attestanti lo stato di avanzamento finanziario e il grado di conseguimento dei relativi target e milestone».

L'art. 2 comma 2 puntualizza le modalità di erogazione di tali risorse, che sono:

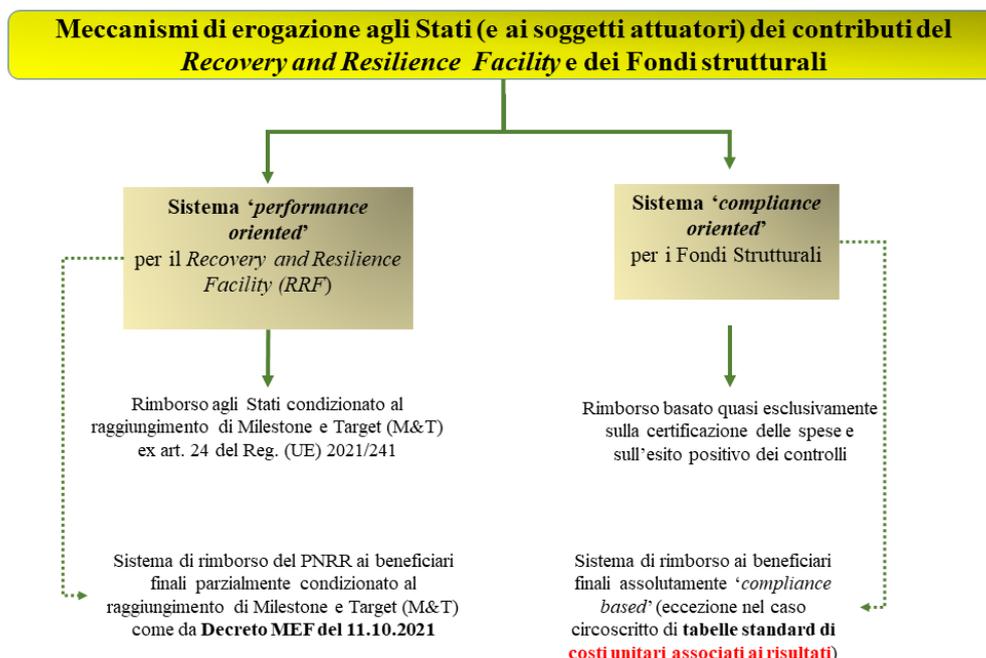
- anticipazione fino a un massimo del 10% del costo di ogni singolo intervento, tenuto conto del relativo cronoprogramma di spesa (le Amministrazioni titolare dell'intervento devono attestare l'avvio dell'operatività dell'intervento, o almeno quello delle procedure propedeutiche);
- «una o più quote intermedie, fino al raggiungimento (compresa l'anticipazione) del 90% dell'importo della spesa dell'intervento, sulla base delle richieste di pagamento presentate dalle Amministrazioni centrali titolari, a titolo delle spese effettivamente sostenute»;
- «una quota a saldo pari al 10% dell'importo della spesa dell'intervento, sulla base della richiesta di pagamento finale attestata la conclusione dell'intervento o la messa in opera della riforma, nonché il raggiungimento dei relativi target e milestone».

Questa scelta del MEF (Dipartimento Ragioneria dello Stato – Servizio Centrale per il PNRR) è stata confermata a pagina 64 delle [**“Istruzione tecniche per la selezione dei progetti PNRR”**](#) (allegate alla **Circolare MEF-RGS 21/2021**, datata 14.10.2021) nei seguenti termini: «come previsto dall'art. 8, comma 5 del decreto legge 31 Maggio 2021, n. 77, convertito con legge n. 108/2021, in caso di mancato raggiungimento, nei tempi assegnati, degli obiettivi previsti dall'investimento, l'avviso deve prevedere delle clausole di riduzione o revoca dei contributi al fine di salvaguardare il raggiungimento di target e milestone intermedi e finali associati all'Investimento».

Si tratta di un meccanismo di rimborso che combina la natura

propriamente “*compliance based*” dei **Fondi Strutturali** (e di altri Fondi dell’UE) e un meccanismo di incentivazione al raggiungimento dei risultati informato a clausole “*pay-by-result*” (si veda la figura 2). [1]

Figura 2 – Meccanismi di erogazione dei contributi dei Fondi Strutturali e del *Recovery and Resilience Facility* (PNRR)



Antonio Bonetti
a.bonetti@gmail.com

Un confronto fra il meccanismo di rimborso dei progetti finanziati dai Fondi Strutturali e di quello applicato ai progetti del PNRR

Per i finanziamenti erogati a valere dei Fondi Strutturali la regolare generale è che il riconoscimento del saldo finale è condizionato alla conclusione degli interventi ed all’esito positivo dei controlli di primo livello (logica “*compliance based*”). Il meccanismo delineato dal comma 2 dell’art. 2 del DM dell’11 Ottobre 2021, pertanto, segna senz’altro un

superamento – parziale, ma certamente innovativo in Italia – del meccanismo tradizionale basato sul mero rispetto della norma.

In sostanza, si è di fronte a un meccanismo assolutamente in linea con la rendicontazione tradizionale “a costi reali” fino al 90% dell’importo delle spese di ciascun intervento. Sul saldo finale, invece, viene innestato un dispositivo di penalità, per cui se quell’intervento – quantunque regolarmente concluso e rendicontato – non concorre al raggiungimento di target e milestone non accede al saldo finale (si veda la figura che chiude il breve articolo).

L’esito positivo dei controlli di regolarità amministrativa e finanziaria è condizione necessaria e sufficiente per il riconoscimento e il rimborso delle spese fino al 90% delle spese rendicontate per il progetto (invece, per i progetti finanziati dai Fondi Strutturali, è condizione necessaria e sufficiente per l’intero importo delle spese rendicontate).

[2]

L’esito positivo dei controlli, invece, è condizione necessaria ma non sufficiente per il rimborso del saldo finale. Questo verrà rimborsato se si dimostrerà parimenti che quel progetto ha contribuito al raggiungimento di milestone e target. [3]

Figura 3 – Meccanismi di rimborso dei progetti finanziati dai Fondi Strutturali e di quelli finanziati dal RRF (PNRR) a confronto

Progetti finanziati dai Fondi Strutturali

↓
Anticipo del 10%

Tranche intermedie fino al 90%

Saldo finale del 10%

L'esito positivo dei controlli di regolarità amministrativa e finanziaria è condizione necessaria e sufficiente per il riconoscimento e il rimborso di tutte le spese

Progetti finanziati dal RRF

↓
Anticipo del 10%

Tranche intermedie fino al 90%

Saldo finale del 10%

L'esito positivo dei controlli di regolarità amministrativa e finanziaria è condizione necessaria e sufficiente per il rimborso delle spese rendicontate, fino al 90% di queste

L'esito positivo dei controlli è condizione necessaria ma non sufficiente per il rimborso del saldo finale. Questo verrà rimborsato se si dimostrerà il raggiungimento di M&T

Antonio Bonetti
a.bonetti@gmail.com



Europa – Immagine ex Pixabay

[1] Il MEF – RGS ha rilasciato, a partire dall'autunno del 2021 diverse Circolari volte a spiegare dettagliatamente procedure di gestione e di attuazione e rendicontazione degli interventi del PNRR. Oltre a quella del 14 Ottobre 2021 sulla selezione dei progetti, altre due Circolari particolarmente significative sono le seguenti:

- **Circolare n. 27/2022** sul “monitoraggio delle misure PNRR” rilasciata il 21 Giugno u.s.;
- **Circolare n. 30/2022** sulle “procedure di controllo e rendicontazione delle misure PNRR” rilasciata il 11 Agosto u.s.

[2] Nell’ambito dei Programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali si profila come forma di rimborso parzialmente “*performance oriented*” soltanto il **rimborso di tabelle standard di costi unitari con riconoscimento di tali costi ancorato ai risultati ottenuti dai progetti.**

Si fa riferimento a una delle tre forme di **Opzioni di Costo Semplificate (OCS)**, alternative ai tradizionali “costi reali”:

- costi unitari;
- somme forfettarie;
- finanziamenti a tasso forfettario.

La norma è che nell’ambito delle OCS il rimborso di costi unitari è condizionato al numero di realizzazioni, in genere misurato da numero di destinatari (numero di lavoratori riqualificati, giovani che effettuano dei tirocini, ricercatori universitari impegnati in attività di ricerca accademica finanziate dai progetti).

Vi è anche la possibilità, tuttavia, di ancorare il rimborso ai risultati ottenuti. Questo implica che, se si considera come progetto da rimborsare un corso di formazione per lavoratori disoccupati, invece, di considerare come parametri determinanti del rimborso i costi unitari associati a ogni partecipante che conclude quel corso e numero di partecipanti che effettivamente lo portano a termine (output), si considerano i costi unitari e il numero dei partecipanti che riesce a trovare un impiego entro 3 o 6 mesi (risultato).

Si vedano gli esempi riportati in: **European Commission – EGESIF, *Guidance on Simplified Cost Options (SCOs)***; EGESIF_14-0017; September 2014.

[3] Questo contributo è un “*work in progress*” elaborato nell’ambito del progetto di ricerca del **Centro Studi Funds for Reforms Lab** “*Theory of Change* e valutazione di impatto di progetti e programmi complessi”.