

PNRR M1C3

Misura 2 "Rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale, religioso e rurale"
Investimento 2.2: "Tutela e valorizzazione dell'architettura e del paesaggio rurale"

UNITÀ DI MISSIONE PNRR

SELEZIONE DI QUESITI EVASI DAL MINISTERO DELLA CULTURA

N. 4

31 - 12.10.2023 - È possibile che il beneficiario conferisca ad un rappresentante **procura speciale** per effettuare le comunicazioni e compiere gli adempimenti nei confronti della Regione relativi al progetto finanziato?

Nulla osta a che il beneficiario si avvalga di un procuratore speciale, nominato nelle forme di legge, per la gestione di uno o più affari (come previsto in generale dalle disposizioni del codice civile, nonché, per quanto ivi previsto, dall'art. 38, comma 3-bis, del D.P.R. n. 445/2000).

In tale veste il procuratore speciale può essere anche delegato (con l'autorizzazione dell'istituto di credito) ad operare sul conto corrente dedicato, che però deve essere intestato al beneficiario.

La nomina del procuratore speciale deve essere formalmente comunicata (corredata degli atti di conferimento/nomina) al Soggetto Attuatore.

32 - 13.10.2023 - Sono ammissibili le **spese** effettuate dal beneficiario per l'**acquisto di beni** presso **esercizi commerciali**?

L'ammissibilità delle spese sostenute è regolata dall'art. 7 del format di Avviso pubblico condiviso dal Ministero con nota 4 aprile 2022, n. 12297. La lett. a) del secondo comma dell'articolo citato considera espressamente tra le spese ammissibili le "spese per l'esecuzione di lavori o per l'acquisto di beni/servizi, compreso l'acquisto e installazione di impianti tecnici".

Il format di vademecum contiene alcune disposizioni generali sull'ammissibilità delle spese (par. 3) e specifica i dati che ogni fattura deve riportare (par. 4.1), sottolineando l'importanza della descrizione della fattura, ove devono essere indicati il CUP, la natura, qualità e quantità dei lavori, dei beni o dei servizi formanti oggetto dell'operazione ed i dati relativi al contratto cui la fattura fa riferimento.

Per valutare l'ammissibilità delle spese sostenute per l'acquisto di beni presso esercizi commerciali occorrerà pertanto tenere conto di tali riferimenti.

33 - 23.10.2023 - Due comproprietari del bene hanno avviato l'intervento di recupero in epoca anteriore all'avviso, mediante segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), sottoscritta da entrambi.

Talune delle **fatture precedenti alla firma** dell'atto d'obblighi sono **intestate al comproprietario non titolare** del progetto selezionato.

Tali fatture possono ricondursi al CUP, pur non essendo intestate al beneficiario come richiesto dal par. 3, lett. b) del Vademecum ("Tutti i documenti giustificativi di spesa che formano oggetti di rendicontazione devono essere intestati al Beneficiario")?

L'atto di riconduzione ha la funzione di ovviare alla mancanza di indicazione del CUP sulle fatture dei beneficiari emesse prima della sottoscrizione dell'atto d'obblighi e dell'acquisizione del CUP.

Tanto premesso, il beneficiario comproprietario del bene oggetto di intervento può inserire nell'allegato 12 del format di Vademecum ("dichiarazione fatture pregresse") anche documenti giustificativi di spesa intestati ad un diverso comproprietario, dandone conto per il tramite di una nota esplicativa, da inserire nella dichiarazione, che dia evidenza di quali sono i documenti intestati all'altro comproprietario.

Resta ferma la responsabilità della Regione, quale Soggetto attuatore, in ordine alla verifica della effettiva riconducibilità della fattura al progetto, anche rispetto ai termini dell'avviso e ai contenuti della proposta progettuale presentata e approvata, nonché la doverosità dell'emanazione di un atto amministrativo di riconduzione, sulla cui necessità questa Unità di Missione ha già avuto modo di esprimersi (Resoconto Riunione UDM/GR n. 1 del 13 aprile 2023).

34 - 24.10.2023 - La Regione vorrebbe adottare una **rimodulazione delle modalità di erogazione** del finanziamento mediante la previsione di due erogazioni a SAL nella misura del 30% in luogo di un'unica erogazione a SAL nella misura del 60%.

In tale prospettiva, si chiede se sia possibile modificare l'art. 13 (Modalità di erogazione della sovvenzione/contributo e rendicontazione delle spese) dell'Avviso pubblico.

Come noto, la disciplina delle modalità di erogazione del finanziamento è stata decisa da ciascuna Regione/Provincia Autonoma in assoluta autonomia (come confermato dalla circostanza che il Ministero non ha compilato l'art. 13 del

format di Avviso pubblico), ferma restando la necessità per il Ministero della Cultura di attenersi a quanto stabilito nell'art. 2, comma 2, del D.M. MEF 11 ottobre 2021 (sul punto, v. verbale della riunione del Nucleo Stato-Regioni del 23 febbraio 2022).

La Regione ha quindi autonomamente disciplinato le modalità di erogazione del finanziamento sia nell'Avviso pubblico che nella propria manualistica.

Le modalità di erogazione del finanziamento in parola sono state riportate nell'art. 5 del format di atto d'obblighi della Regione e dunque in tutti gli atti d'obblighi sottoscritti dai beneficiari selezionati dalla Regione.

Le modalità di erogazione del finanziamento vengono descritte, senza innovazioni, anche nella manualistica regionale (paragrafo 11 del Vademecum).

Alla luce di quanto sopra precisato è evidente che qualsiasi eventuale modifica delle modalità di erogazione del finanziamento, dovrebbe avvenire con provvedimento regionale volto a incidere sull'Avviso pubblico (art. 13), sulla manualistica regionale (par. 11 del Vademecum e allegato recante "domanda di pagamento SAL") nonché sul format di atto d'obblighi (art. 5) e, a seguire, richiedere anche una modifica in senso conforme di tutti gli atti d'obblighi, da sottoscrivere anche dai beneficiari.

Dal momento che, come detto in premessa, l'art. 13 del format di Avviso pubblico condiviso dal Ministero con le Regioni lasciava a queste ultime ampio margine di compilazione, per il Ministero non si pongono in astratto problemi a prendere atto di una diversa disciplina delle modalità di erogazione del finanziamento, siccome riconducibile – per l'appunto – a decisione e scelta riservate alla Regione.

Tuttavia, non può non sottolinearsi che una tale modifica, in quanto relativa a una previsione certamente non secondaria dell'Avviso pubblico – le cui disposizioni, come noto, vincolano anche l'Amministrazione procedente –, potrebbe essere considerata illegittima in sede di controllo/audit; e ciò nella misura in cui, innovando le modalità di erogazione del finanziamento in senso chiaramente più favorevole ai beneficiari, detta modifica parrebbe suscettibile di incidere sulle condizioni di partecipazione alla procedura di selezione (laddove, tra le condizioni di partecipazione devono/possono certamente ricomprendersi anche quelle che, attenendo al rimborso delle spese, afferiscono alla capacità economico-finanziaria dei potenziali interessati di sostenerne l'anticipazione).

In particolare, non può escludersi che una modifica ex post delle modalità di erogazione del finanziamento possa essere considerata di per sé sufficiente a violare i principi generali di parità di partecipazione e di non discriminazione cui dovrebbero conformarsi (in tutte le fasi) le procedure selettive e di finanziamento ai sensi dell'art. 12, L. n. 241/1990, sul presupposto che, ove dette diverse modalità fossero state previste ab origine, altri potenziali interessati avrebbero potuto decidere di partecipare alla selezione.

Detta preoccupazione, a ben vedere, risulta ulteriormente confermata dalla circostanza che diversi beneficiari potrebbero aver rinunciato al finanziamento proprio per l'impossibilità/difficoltà di garantire la realizzazione degli interventi in ragione delle modalità di erogazione del finanziamento (vuoi per circostanze sopravvenute alla concessione, vuoi per un'iniziale sottovalutazione della propria capacità economico-finanziaria).

In particolare, ove anche si volesse considerare remoto il rischio di contestazioni da parte di potenziali interessati che non hanno partecipato alla procedura di selezione, pare viceversa molto più concreto il rischio che la modifica delle modalità di erogazione del finanziamento possa legittimare contestazioni da parte di beneficiari rinunciatari, con conseguente eventualità per la Regione di doverne rivalutare la posizione in funzione di un'eventuale riammissione a finanziamento (e, ancor prima, di valutare la percorribilità di detta soluzione, sia in termini di legittimità che di effettiva copertura finanziaria), anche al fine di evitare il rischio di subire azioni risarcitorie.

Peraltro, non può neppure escludersi la possibilità di contestazioni da parte di beneficiari che, al fine di assicurarsi la disponibilità dell'anticipazione finanziaria necessaria a garantire l'attuazione degli interventi alla luce della disciplina delle modalità di erogazione del finanziamento prevista nell'Avviso pubblico e negli atti d'obblighi, abbiano sostenuto costi per prestiti e/o anticipazioni bancarie, magari dietro costituzione di specifiche garanzie; costi che, a seguito della modifica delle predette modalità di erogazione, potrebbero rivelarsi in tutto o in parte inutilmente sostenuti e dei quali non può parimenti escludersi che i predetti beneficiari possano decidere di avanzare richieste di ristoro.

In sostanza, in disparte ogni considerazione generale in ordine alla valutazione in sede di controllo/audit della legittimità di modifiche operate a un Avviso pubblico a procedura di selezione ormai conclusa, si ritiene opportuno richiamare l'attenzione della Regione, ferme restando le determinazioni che quest'ultima vorrà assumere, sulle conseguenze che la modifica delle modalità di erogazione del finanziamento potrebbe comportare nei rapporti con i potenziali "controinteressati", individuabili quanto meno nei:

- potenziali partecipanti all'Avviso pubblico che non hanno presentato domanda proprio in ragione delle modalità di erogazione del finanziamento disciplinate dallo stesso Avviso;
- beneficiari vincitori che hanno sottoscritto l'atto d'obblighi e poi hanno rinunciato, sempre in considerazione delle predette modalità di erogazione del finanziamento;
- beneficiari che hanno già iniziato a dare esecuzione agli interventi e hanno presentato (o stanno per presentare) richieste di erogazione a SAL nel rispetto delle regole attualmente vigenti.

35 – 25.10.2023 – Nei casi in cui l'importo complessivo dell'intervento (risultante da CUP e quadro economico) sia superiore alla spesa ammessa la Regione deve acquisire anche le fatture ed i bonifici relativi alle spese ulteriori rispetto a quelle ammissibili?

I beneficiari che si avvalgono di altre agevolazioni pubbliche per sostenere le spese ulteriori rispetto a quelle da rendicontare sul PNRR quali indicazioni devono riportare sulle fatture relative a tali spese?

La Regione/Provincia Autonoma deve acquisire dai beneficiari e caricare su ReGiS anche tutte le fatture ed i bonifici relativi alle spese "ulteriori" rispetto a quelle che si chiede di finanziare con fondi PNRR. Ciò consente alla medesima di verificare, tra l'altro, che il beneficiario abbia effettivamente sostenuto spese per l'importo complessivo programmato e dunque riceva il contributo nella misura dovuta.

Nei documenti giustificativi relativi a tali spese "ulteriori" dovrà emergere il collegamento al progetto, attraverso il riferimento al CUP, ma - non potendo essere rendicontata - non dovrà essere inserita l'indicazione che l'operazione è finanziata con fondi PNRR.

Per sostenere le spese "ulteriori" rispetto a quelle finanziate dal PNRR il beneficiario potrà ricorrere ad altri fondi/bonus ma non ad altri fondi europei, integrando, quest'ultima situazione, una ipotesi che la Commissione Europea qualifica come doppio finanziamento (sul punto v. la "double funding note" della CE del 6 febbraio 2023).

36 – 25.10.2023 - Quali sono gli adempimenti su ReGiS in caso di variazioni del quadro economico?

Per le modifiche ai progetti approvate o comunicate alla Regione/Provincia Autonoma si richiamano le indicazioni fornite nella comunicazione inviata lo scorso 5 ottobre tramite posta elettronica ordinaria ai referenti della Regione/Provincia Autonoma, rimanendo a disposizione anche telefonicamente per qualsiasi chiarimento.

37 – 26.10.2023 – Ci è stato chiesto da un beneficiario se trovi applicazione il codice dei contratti pubblici e, dunque occorra attenersi alle procedure di affidamento ivi previste nonché procedere all'adozione degli atti propedeutici e consequenziali all'affidamento (es.: nomina RUP, commissione giudicatrice, determine varie ecc.)

L'art. 11, comma 2, lett. c), del format di Avviso pubblico stabilisce l'obbligo del soggetto beneficiario di "garantire il rispetto di quanto previsto dalla normativa comunitaria, nazionale e regionale in materia di esecuzione di interventi finanziati con risorse pubbliche".

Nell'art. 3 dell'Atto d'obblighi si precisa, tra l'altro, che il soggetto beneficiario assume l'impegno di "garantire, nel caso in cui si faccia ricorso alle procedure di appalto, il rispetto di quanto previsto dal d.lgs. 50/2016 e s.m.i., ove applicabile". Ciò premesso, è parere di questa Unità di Missione – confortato anche da alcuni recenti chiarimenti dello stesso Ministero dell'economia e delle finanze (v. a titolo di esempio, la nota allegata) – che agli interventi finanziati si applichino le disposizioni del codice dei contratti pubblici (D.Lgs. n. 50/2016 ovvero, dal 1° luglio 2023, D.Lgs. n. 36/2023, salva la disposizione dell'art. 225, comma 8, di quest'ultimo), soltanto allorché ne sussistano i presupposti soggettivi ed oggettivi. Resta fermo in ogni caso – ossia, anche nell'ipotesi in cui l'intervento non sia assoggettato alle disposizioni in materia di contratti pubblici – l'obbligo dei soggetti beneficiari di conformarsi, nella relativa attuazione, ai principi di economicità, efficacia, tempestività, pubblicità e trasparenza nella selezione dei soggetti realizzatori o esecutori; e ciò anche in funzione dell'esigenza di prevenzione di qualsiasi ipotesi di conflitto di interesse.

In quest'ottica, assume certamente rilevanza la previsione di cui al paragrafo 2.2, sottoparagrafo III, del format di Vademecum, che nel disciplinare la documentazione da trasmettere per le spese di esecuzione dei lavori, richiede, tra l'altro, di produrre/archiviare "i preventivi, nel numero minimo previsto dalla normativa vigente, in analogia a quanto disposto per i contratti pubblici" (in termini analoghi, cfr. anche le previsioni del medesimo format relative a servizi e forniture).

Si aggiunge che i soggetti beneficiari devono altresì rispettare i principi collegati alla sana gestione finanziaria (cfr. Regolamenti UE 2021/241 e 2018/1046) e avere specifico riguardo alle "Disposizioni generali sulla ammissibilità delle spese sostenute" di cui al paragrafo 3 del predetto format di Vademecum. In particolare, si evidenzia che la lett. g) del predetto paragrafo 3, in merito ai casi di conflitto di interessi richiama la necessità di "giustificare opportunamente l'adeguatezza del contratto/incarico confliggente (ad es. miglior rapporto qualità/prezzo in un confronto tra preventivi)". In conclusione, si ritiene che, fermo restando che la disciplina del Codice dei Contratti Pubblici si applica solo ove espressamente previsto ex lege, i soggetti beneficiari non tenuti all'applicazione delle disposizioni in materia di contratti pubblici devono comunque conformarsi ai principi sopra richiamati e, nello specifico, alle previsioni vincolanti dell'Avviso pubblico, dell'Atto d'obblighi e del Vademecum adottato dalla Regione/Provincia Autonoma.

38 - 30.10.2023 - Un beneficiario, che sta attuando un intervento che prevede il recupero di muretti a secco unitamente alla realizzazione di un impianto di raccolta delle acque e fitodepurazione, ha compilato la scheda DNSH n. 5. Si chiede se per l'intervento riguardante i muretti a secco debba essere compilata la checklist n. 2 o la checklist n. 5 e se per l'impianto di fitodepurazione occorra compilare anche la checklist 24.

È corretta la compilazione della sola scheda n. 5 per i muretti a secco, in quanto si tratta di un intervento non connesso con la costruzione/rinnovamento di edifici.

Per quanto attiene la scheda n. 24, nella guida operativa è specificato che la stessa deve essere applicata nel caso di "interventi di nuova costruzione, espansione (ampliamento) e gestione dei sistemi delle acque reflue centralizzati, comprensivi di raccolta (rete fognaria) e trattamento. Comprende inoltre il rinnovo di sistemi delle acque reflue centralizzati, comprensivi di raccolta (rete fognaria) e trattamento che non comporti alcuna modifica sostanziale in relazione al carico o al volume del flusso raccolto o trattato nel sistema delle acque reflue".

La Regione/Provincia Autonoma deve dunque verificare se il progetto proposto ricade in questa specifica tipologia, ed in particolare se sia previsto un sistema di trattamento di acque reflue centralizzato (condizione per la quale è richiesta l'applicazione della scheda n. 24).

39 - 30.10.2023 – Un beneficiario ha iniziato un intervento che prevede sia il ripristino di muretti a secco sia il recupero di manufatti per la regimentazione e l'accumulo delle acque, sia sorgive che meteoriche (utilizzo di cisterna e pozzo preesistenti). Si chiede quali checklist debbano essere utilizzate.

La scheda da applicare è sempre la n. 5, sia in riferimento ai muretti a secco, che al ripristino di manufatti per la regimentazione e l'accumulo delle acque. Si tratta infatti di interventi non connessi alla costruzione o rinnovamento di edifici e pertanto è da escludere l'applicazione della scheda n. 2.

40 – 07.11.2023 – Si chiede se per ritenere superato il conflitto di interessi segnalato dal beneficiario sia sufficiente la presentazione di più preventivi inerenti la stessa tipologia di prestazioni professionali e di lavorazioni.

In primo luogo si evidenzia che in fase di attuazione la valutazione delle situazioni di conflitto di interessi è di competenza della Regione, la quale, per effetto del D.M. 18 marzo 2022, n. 107, ha assunto il ruolo di Soggetto attuatore ed i relativi impegni, tra i quali, in particolare, l'obbligo di "adottare adeguate misure per garantire il rispetto del principio di sana gestione finanziaria, secondo quanto disciplinato nel Regolamento finanziario (UE, Euratom) 2018/1046 e nell'art. 22 del Regolamento (UE) 2021/241, in particolare in materia di prevenzione, di assenza di conflitti di interesse, di frodi e corruzione".

Tanto premesso, affinché la Regione possa effettuare una valutazione occorre senz'altro che dalla documentazione prodotta dal beneficiario risultino i documenti attestanti, con data certa, l'effettiva richiesta e ricezione dei diversi preventivi (foss'anche al limitato scopo di escludere che i preventivi cui si ricollegano le situazioni di conflitto di interessi siano stati presentati solo successivamente a quelli comparati) e che i diversi preventivi siano effettivamente comparabili, in quanto aventi ad oggetto le medesime lavorazioni.

Ai fini del superamento di situazioni di conflitti di interessi pare inoltre opportuno verificare la congruità delle offerte presentate dagli operatori ai prezzari regionali di riferimento.

Si evidenzia altresì che, nell'ipotesi in cui il Soggetto attuatore dovesse ritenere superabile il conflitto di interessi, sarebbe comunque opportuno comunicare al beneficiario che il predetto conflitto sarà comunque sottoposto agli ulteriori controlli previsti dalla normativa nazionale ed eurounitaria da parte dei soggetti competenti (Ministero della cultura, autorità di audit nazionale e della Commissione europea), il cui esito potrebbe anche condizionare l'ammissibilità delle spese sostenute e rendicontate, ancorché già rimborsate (sui controlli di competenza del Ministero della cultura, vedasi in particolare il par. 4.4 del SiGeCo PNRR v. 1.1 del 14 febbraio 2023 nonché il par. 6.3.4 della circolare MEF/RGS 11 agosto 2022, n. 30).

Si segnala infine che, a prescindere dalle determinazioni che vorrà assumere in merito, il Soggetto attuatore è tenuto comunque a dare formale comunicazione della situazione di conflitto di interessi (si ribadisce, pur se ritenuta superata) all'Amministrazione centrale titolare dell'investimento, la quale è a sua volta tenuta a farne segnalazione alla Guardia di Finanza in forza dell'art. 3, comma 1, del protocollo d'intesa 17 dicembre 2021 tra MEF/RGS e Guardia di Finanza, al quale il Ministero della Cultura ha dato adesione con nota n. 10838 del 18 marzo 2022.