

ALLEGATO 2C - INDICAZIONI OPERATIVE SUL RISPETTO DEL DIVIETO DI DOPPIO FINANZIAMENTO DEGLI INTERVENTI PNRR

1. Oggetto e scopo del documento

Oggetto del presente documento è la disamina del principio del doppio finanziamento previsto dalla normativa europea e nazionale nell'utilizzo di risorse pubbliche, al fine di individuare modalità operative che ne assicurino il rispetto nell'ambito di operazioni finanziate dal PNRR.

In particolare, a partire dalle consolidate previsioni della normativa europea e nazionale, il documento intende fornire indicazioni operative in ordine alle modalità di contrasto del rischio di doppio finanziamento in capo alle amministrazioni titolari degli interventi finanziati con le risorse PNRR ovvero ai Soggetti attuatori delle misure.

2. Inquadramento normativo

Il principio del doppio finanziamento, previsto espressamente dalla normativa europea, prescrive che il medesimo costo di un intervento non possa essere rimborsato due volte a valere su fonti di finanziamento pubbliche anche di diversa natura. Si tratta di un principio generale di sana gestione finanziaria applicabile al bilancio dell'Unione europea ma valido quale regola generale anche per l'ordinamento interno.

Da un punto di vista normativo, il principio, enunciato nell'art. 191 del Regolamento finanziario (UE, Euratom) 2018/1046, trova riscontri sia nella regolamentazione europea e nazionale del ciclo di programmazione 2014-2020 sia nella regolamentazione che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF) e in quelle attuative del *Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*.

Per quanto riguarda il ciclo 2014-2020, la norma generale sull'ammissibilità delle spese contenuta nel Regolamento recante le disposizioni comuni sui fondi strutturali e di investimento europei (art. 65 del Regolamento (UE) 2013/1303, in tema di ammissibilità della spesa, al paragrafo 11) stabilisce che *"un'operazione può ricevere sostegno da uno o più fondi SIE oppure da uno o più programmi e da altri strumenti dell'Unione, purché la voce di spesa indicata in una richiesta di pagamento per il rimborso da parte di uno dei fondi SIE non riceva il sostegno di un altro fondo o strumento dell'Unione, o dallo stesso fondo nell'ambito di un altro programma"*.

A livello nazionale, il Decreto del Presidente della Repubblica del 5 febbraio 2018, n. 22, all'art. 2, comma 5, con riferimento all'ammissibilità delle spese riguardanti un'operazione sostenuta da uno o più fondi SIE o da uno o più programmi o strumenti dell'Unione, richiama le stesse disposizioni di cui all'art. 65, par. 11 del Reg. 1303/2013 citato.

Per quanto riguarda il periodo di programmazione 2021-2027, il Regolamento recante le disposizioni comuni applicabili ai fondi strutturali (Regolamento (UE) 2021/1060) menziona il doppio finanziamento nei considerando (il n. 49 e il n. 52), ribadendone il divieto e la necessità di stabilire condizioni specifiche che lo

impediscano pur contemplando la possibilità di cumulare nella stessa operazione finanziamenti provenienti da diversi strumenti dell'Unione.

Per quanto concerne invece il RRF e PNRR, l'art. 9 del Regolamento (UE) 2021/241 prevede che *“i progetti di riforma e di investimento possono essere sostenuti da altri programmi e strumenti dell'Unione, a condizione che tale sostegno non copra lo stesso costo”*. Il cumulo di risorse provenienti da più fonti di finanziamento dell'UE (fondi strutturali e PNRR) è quindi consentito, a patto che queste non coprano gli stessi costi. A tal proposito, il Considerando 62 dello stesso regolamento specifica che: *“per garantire un'assegnazione efficiente e coerente dei fondi e il rispetto del principio della sana gestione finanziaria, le azioni intraprese a norma del presente regolamento dovrebbero essere coerenti e complementari ai programmi dell'Unione in corso, evitando però di finanziare due volte la stessa spesa nell'ambito del dispositivo e di altri programmi dell'Unione”*.

La circolare MEF del 14 ottobre 2021, n.21, recante le Istruzioni Tecniche per la selezione dei progetti PNRR annovera, tra gli obblighi da rispettare per tutti i progetti finanziati dal PNRR, l'assenza di doppio finanziamento, definito come *“una duplicazione del finanziamento degli stessi costi da parte del dispositivo e di altri programmi dell'Unione, nonché con risorse ordinarie da Bilancio statale”*. Risulta, pertanto, ammissibile il cumulo di diverse fonti di finanziamento per costi diversi del medesimo progetto. Tale possibilità, nel rispetto del divieto di doppio finanziamento, è stata da ultimo ribadita dalla circolare MEF del 31 dicembre 2021, n. 33 concernente chiarimenti sull'addizionalità, il finanziamento complementare e obbligo di assenza del doppio finanziamento. Con tale provvedimento, infatti, la Ragioneria dello Stato, nel richiamare i due principi portanti della normativa europea, il divieto di doppio finanziamento e il cumulo dei finanziamenti, chiarisce che, fatto salvo il divieto di doppio finanziamento, *le misure finanziate all'interno del PNRR possono essere cumulate con altre agevolazioni*, purché si tenga conto dei limiti esistenti dalla normativa nazionale ed europea vigente, ivi compresa quelli riferiti agli aiuti di stato.

3. Indicazioni operative

Tenuto conto di quanto sopra, i dispositivi attuativi del Piano, pertanto, devono prevedere il rispetto di misure adeguate alla sana gestione finanziaria secondo quanto disciplinato nei sopra citati regolamenti. In particolare, l'art. 22 Reg. (UE) 2021/241, nel definire la responsabilità in capo agli Stati membri di adottare tutte le opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione, specifica che le richieste di pagamento vadano corredate di documentazione utile ad attestare la prevenzione a duplicazione dei finanziamenti da parte del Dispositivo di ripresa e resilienza.

La citata circolare MEF del 14 ottobre 2021, n. 21, nel ribadire la necessità di garantire il rispetto del divieto di doppio finanziamento, detta anche indicazioni di carattere operativo relative alla fase di redazione degli **avvisi pubblici** e delle **Leggi di finanziamento**, con evidenza della specifica sezione/fase in cui accogliere tali informazioni. Di seguito una breve disamina.

Indicazioni per assenza doppio finanziamento negli Avvisi (Istruzioni tecniche Circolare MEF 21/2021)

| Sezione Avviso | Indicazioni |
|-------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Sezione 1 – Finalità e ambito di applicazione | Fare riferimento ai principi PNRR a cui gli avvisi e i progetti devono ispirarsi |
| Sezione 7 – Criteri di ammissibilità | Assenza del c.d. doppio finanziamento ai sensi dell'art.9 del Reg. RRF 2021/241, ossia che non ci sia una duplicazione del finanziamento degli stessi costi da parte del dispositivo e di altri programmi dell'Unione. A tale prescrizione deve aggiungersi il divieto di duplicazione rispetto a risorse ordinarie da Bilancio statale |
| Sezione 11 – Modalità di valutazione e approvazione della domanda | Prevedere negli atti di rendicontazione del progetto una dichiarazione di assenza di doppio finanziamento dell'investimento e delle relative spese |
| Sezione 19 – Meccanismi sanzionatori | Indicare le iniziative poste in essere per prevenire, correggere e sanzionare eventuali casi di doppio finanziamento pubblico degli interventi |

Indicazioni per assenza doppio finanziamento in Leggi di finanziamento (Istruzioni tecniche Circolare MEF 21/2021)

| Fase di riferimento | Indicazioni |
|---------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| FASE 1 – Finanziamento | Fare riferimento ai principi PNRR a cui gli avvisi e i progetti devono ispirarsi |
| FASE 2 – Criteri di ammissibilità degli interventi | Assenza del c.d. doppio finanziamento ai sensi dell'art.9 del Reg. (UE) 2021/241, ossia che non ci sia una duplicazione del finanziamento degli stessi costi da parte del dispositivo e di altri programmi dell'Unione |
| FASE 3 – Selezione dei beneficiari e modalità di erogazione delle risorse | Prevedere negli atti di rendicontazione del progetto una dichiarazione di assenza di doppio finanziamento dell'investimento e delle relative spese |
| FASE 4 – Erogazione risorse ai beneficiari | Indicare le iniziative poste in essere per prevenire, correggere e sanzionare eventuali casi di doppio finanziamento pubblico degli interventi |

Inoltre, rilevato che il soggetto attuatore dovrà rispettare il divieto di doppio finanziamento in tutte le fasi dell'iter attuativo, si riporta di seguito una disamina delle ipotesi di verifiche e controlli da attuarsi:

1. CONCESSIONE/AFFIDAMENTO

Con il Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 15 settembre 2021 sono state definite le prime modalità, tempistiche e indicazioni sugli strumenti per la rilevazione dei dati per la fase di attuazione finanziaria, fisica e procedurale relativa a ciascun progetto finanziato nell'ambito del PNRR.

Ciò che rileva ai fini del presente documento ma che costituisce, già di per sé, uno degli elementi fondamentali del Sistema di Monitoraggio degli Investimenti Pubblici è l'estensione al PNRR della previsione del **Codice unico di progetto (CUP)** e dei relativi Codici identificativi di gara (CIG), quale codice di identificazione di un progetto d'investimento pubblico adottato per garantire la trasparenza e la tracciabilità dei flussi finanziari e assegnato a ogni progetto al momento della concessione/affidamento.

L'art. 2 del DPCM citato prevede infatti che le amministrazioni titolari/soggetti attuatori degli interventi sono *tenute a garantire che i progetti siano sempre corredati, ai fini dell'ottenimento dei relativi finanziamenti pubblici, del CUP di cui all'art. 11 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, che deve figurare già nella fase di presentazione ed in tutte le successive transazioni, inclusa la fattura elettronica, gli ordini di impegno e di pagamento.*

2. MONITORAGGIO

In conformità all'art. 3 del DPCM 15 settembre 2021, i Soggetti attuatori, in quanto responsabili della realizzazione operativa degli interventi, sono tenuti alla rilevazione dei dati dei progetti finanziati e, in particolare, degli elementi anagrafici e identificativi, della localizzazione, dei soggetti correlati al progetto, delle informazioni inerenti le procedure di affidamento di lavori, acquisto di beni e realizzazione di servizi, dei costi previsionali e delle relative voci di spesa, degli avanzamenti fisici, procedurali e finanziari, della raccolta e catalogazione della documentazione probatoria, nonché dell'avanzamento dei *milestone* e *target* collegati.

In particolare, con gli artt. 5 e 6 del DPCM sopra citato vengono specificate le principali indicazioni di carattere operativo volte al monitoraggio e alla tracciabilità dei finanziamenti, nonché alla definizione del set informativo dei singoli progetti, ovvero del set minimo di dati di attuazione finanziaria, fisica e procedurale da raccogliere, conservare e trasmettere. Inoltre, per una dettagliata disamina si faccia riferimento all'Allegato 1 della circolare MEF del 21 giugno 2022, n. 27, dal titolo "Linee guida per lo svolgimento delle attività connesse al monitoraggio del PNRR".

Tali aspetti ivi indicati contribuiscono direttamente o indirettamente alla costruzione di un sistema valido ai fini della garanzia del rispetto del divieto di doppio finanziamento delle spese di cui alla presente analisi.

3. RENDICONTAZIONE e CONTROLLO

Nell'ambito dell'accertamento del rispetto del principio della sana gestione finanziaria dei fondi pubblici e della corretta esecuzione delle operazioni, elementi fondamentali oggetto di controllo sulla spesa rendicontata sono le fatture o documenti equivalenti ed i relativi giustificativi di pagamento.

In particolare, ai fini del rispetto del divieto di doppio finanziamento dei medesimi costi, ai sensi del già citato Regolamento (UE) 1303/2013 (art. 65), sussiste l'obbligo di riportare sui titoli di spesa e sui giustificativi di pagamento i dati minimi essenziali quali il Codice Unico di Progetto (CUP), il Codice Identificativo di Gara (CIG), il titolo del Progetto e il Programma di riferimento, oltre all'importo rendicontato.

Come noto, tuttavia, prima dell'entrata in vigore dell'obbligo di fatturazione elettronica, nell'ambito dei fondi strutturali e dei programmi operativi, tra la documentazione comprovante la spesa, al beneficiario veniva richiesto di ottemperare a tale adempimento mediante l'apposizione del classico timbro di annullamento degli originali dei titoli di spesa. Con la fatturazione elettronica, il timbro di annullamento è stato sostituito con l'obbligo di inserire le informazioni richieste nell'oggetto della fattura (lo stesso vale per altri documenti elettronici, ad esempio i bonifici, per quali analoghe informazioni vanno inserite nelle relative causali).

In considerazione delle difficoltà manifestate da molti Soggetti attuatori, nell'ambito della gestione e controllo dei programmi operativi a valere sui fondi strutturali, di ottenere dai fornitori il rilascio di fatture elettroniche comprensive delle informazioni necessarie, è possibile prevedere, a titolo esemplificativo, procedure alternative per escludere il doppio finanziamento: il Soggetto attuatore, oltre ad indicare in ogni caso i dati sopra riportati direttamente nelle causali dei pagamenti purché le stesse contengano i riferimenti al titolo di spesa a cui si riferiscono, può, in casi eccezionali debitamente motivati, ottemperare al suddetto obbligo predisponendo un'apposita dichiarazione sostitutiva di atto notorio nella quale fornisce evidenza dei dati non riportati nei giustificativi di spesa e delle diverse coperture finanziarie degli stessi.

Relativamente alle spese del personale, in presenza di buste paga in formato digitale, il rispetto del divieto di doppio finanziamento può essere dimostrato dal Soggetto attuatore attraverso la presentazione, per ogni risorsa rendicontata, di un *timesheet* asseverato con dichiarazione sostitutiva di atto notorio ad evidenza delle ore complessivamente lavorate.

Conclusioni

Il Ministero si riserva la facoltà di fornire ulteriori indicazioni in funzione di nuovi atti legislativi e/o documenti di riferimento dovessero essere emanati successivamente alla pubblicazione del presente documento illustrativo, nonché di nuovi indirizzi interpretativi eventualmente emergenti.