COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 10.10.2024
COM(2024) 474 final

ANNEX 4

ALLEGATO

della

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sull'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza

Allegato IV – Il concetto di doppio finanziamento nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza

La complementarità dei fondi dell'Unione massimizza il valore aggiunto del bilancio dell'UE, consentendo ulteriori sinergie rispetto a un approccio isolato a ciascun programma o strumento dell'Unione. Il Parlamento europeo e il Consiglio hanno introdotto requisiti in molti programmi e strumenti dell'Unione per garantirne la complementarità, anche consentendo ai singoli progetti di ricevere sostegno da più di un programma o strumento dell'Unione. Diversi atti di base, quali il regolamento recante disposizioni comuni[1], Europa digitale[2], Orizzonte[3] o l'MCE[4], contengono disposizioni in tal senso.

Il regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza prevede la combinazione del sostegno offerto dal dispositivo con il sostegno finanziario di altri fondi dell'UE. Al fine di garantire un'attuazione efficiente e complementare dei fondi dell'Unione, l'articolo 9 del regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza prevede nello specifico 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*".

Sebbene il dispositivo per la ripresa e la resilienza sia uno strumento basato sui risultati, l'articolo 9 del suo regolamento istitutivo introduce un approccio basato sui costi per la valutazione del doppio finanziamento. Il dispositivo per la ripresa e la resilienza è uno strumento basato sui risultati nell'ambito del quale il finanziamento è connesso ai risultati conseguiti e non ai costi sostenuti. Gli esborsi sono effettuati sulla base del soddisfacente conseguimento di una serie di traguardi e obiettivi. I pagamenti agli Stati membri non sono pertanto soggetti a controlli a livello dell'UE per quanto riguarda i costi sostenuti per conseguire tali traguardi e obiettivi. I costi stimati di tutte le misure nell'ambito di ciascun piano per la ripresa e la resilienza (PRR) sono valutati ex ante al solo scopo di stabilire il contributo finanziario da impegnare per ciascuno Stato membro. In tale stima lo Stato membro indica i costi che prevede saranno coperti dal dispositivo per la ripresa e la resilienza e quelli che dovrebbero essere sostenuti da altri programmi o strumenti dell'Unione. Il concetto di costi ammissibili

[1] Articolo 63, paragrafo 9, del regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti.

[2] Articolo 23, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2021/694 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2021, che istituisce il programma Europa digitale.

[3] Articolo 15, paragrafo 4, del regolamento (UE) 2021/695 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 aprile 2021, che istituisce Orizzonte Europa.

[4] Articolo 19, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2021/1153 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2021, che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa.

sostenuti, applicato nell'ambito della maggior parte dei programmi di finanziamento dell'UE basati sui costi, non è applicabile nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza. Tuttavia, sia nel regolamento finanziario[5] che nel regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, il concetto di doppio finanziamento è collegato ai costi. La Commissione ha fornito orientamenti[6] che spiegano come applicare il concetto di doppio finanziamento basato sui costi alla logica di attuazione basata sui risultati del dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza, il doppio finanziamento può verificarsi su due livelli.

- A livello di Stati membri: gli Stati membri sono tenuti a individuare nei rispettivi PRR "*informazioni su finanziamenti dell'Unione esistenti o previsti*" (articolo 18, paragrafo 4, lettera l), del regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza), di cui tenere conto nella stima ex ante dei costi. Dopo l'approvazione del PRR e l'adozione della pertinente decisione di esecuzione del Consiglio, qualsiasi sostegno supplementare offerto da altri fondi dell'Unione per coprire i costi che rientravano nella stima effettuata per il PRR implicherebbe che lo Stato membro benefici del sostegno di due diverse fonti di finanziamento dell'Unione per coprire gli stessi costi.
- A livello di destinatario finale: un destinatario finale non può beneficiare del sostegno sia del dispositivo per la ripresa e la resilienza, attraverso lo Stato membro, sia di altri fondi dell'Unione per coprire gli stessi costi.

Data la natura basata sui risultati del dispositivo per la ripresa e la resilienza, nel caso in cui il sostegno del dispositivo sia combinato con il sostegno offerto da altri fondi dell'UE, l'approccio standard per evitare doppi finanziamenti è costituito da una chiara delimitazione ex ante dei costi. Per le misure finanziate solo parzialmente dal dispositivo per la ripresa e la resilienza, gli Stati membri dovrebbero operare una delimitazione chiara tra le parti dei progetti finanziate dal dispositivo e quelle finanziate da altri fondi dell'UE. Per quanto riguarda il dispositivo per la ripresa e la resilienza, gli Stati membri sono tenuti a indicare tale delimitazione al momento della presentazione delle rispettive stime *ex ante* dei costi. È possibile stabilire una delimitazione *ex ante* dei costi, ad esempio individuando fasi di attuazione distinte di un progetto cofinanziato o separando diverse voci di costo e attribuendole ai rispettivi strumenti di finanziamento dell'UE.

[5] Articolo 191 del regolamento (UE) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012.

[6] Tra cui gli orientamenti dei servizi della Commissione agli Stati membri sui rispettivi piani per la ripresa e la resilienza (SWD(2021) 12) (https://commission.europa.eu/publications/guidance-member-states-recovery-and-resilience-plans-part-1_en) e la comunicazione della Commissione, "Orientamenti sui piani per la ripresa e la resilienza" (C/2024/4618) (https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2024/4618/oj?eliuri=eli%3AC%3A2024%3A4618%3Aoj&locale=it).

Tuttavia a determinate condizioni è consentita una ripartizione dei costi su base proporzionale. In circostanze eccezionali, in cui una chiara delimitazione dei costi non è fattibile o eccessivamente onerosa[7], è possibile finanziare le misure su base proporzionale. In base a tale approccio, ciascun fondo dell'UE finanzia una quota predefinita dei costi totali. Le condizioni specifiche stabilite negli orientamenti della Commissione agli Stati membri garantiscono che l'output/risultato misurato nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza e da esso finanziato sia allineato ai costi stimati ex ante, che nessun costo sia coperto due volte e che il sostegno complessivo dell'UE non superi il 100 % dei costi ammissibili effettivamente sostenuti. Queste cinque condizioni implicano che:

(i) la descrizione della misura nella pertinente decisione di esecuzione del Consiglio indichi chiaramente che il dispositivo per la ripresa e la resilienza finanzia soltanto una parte del progetto in combinazione con altri programmi o strumenti dell'Unione;

(ii) le stime ex ante dei costi fornite dallo Stato membro per il progetto nel complesso indichino l'importo finanziato dal dispositivo per la ripresa e la resilienza e considerato per la determinazione dei costi del PRR, precisando che altri costi potrebbero essere sostenuti da altri programmi o strumenti dell'Unione (se possibile, indicando un importo indicativo per tali programmi o strumenti dell'Unione);

(iii) i traguardi/obiettivi in questione siano predisposti in modo tale da misurare soltanto il contributo del dispositivo per la ripresa e la resilienza, eventualmente attraverso un obiettivo di esecuzione del bilancio;

(iv) lo Stato membro comunichi l'importo del contributo del dispositivo per la ripresa e la resilienza al destinatario finale, il quale deve dichiararlo al soggetto che attua il programma o lo strumento dell'Unione che integra il sostegno del dispositivo per la ripresa e la resilienza;

(v) il soggetto che attua l'altro programma o strumento dell'Unione che integra il sostegno del dispositivo per la ripresa e la resilienza sia in grado di verificare, a livello di progetto, che i destinatari finali dei finanziamenti nel contesto del dispositivo per la ripresa e la resilienza non ricevano sostegno dell'Unione per un importo superiore al 100 % del costo totale ammissibile[8].

Oltre alle condizioni di cui sopra, l'approccio deve essere in linea con le disposizioni dell'altro strumento di finanziamento dell'UE interessato e rispettare le norme in materia di aiuti di Stato, comprese le disposizioni relative al cumulo di aiuti. L'approccio non si applica ai fondi disciplinati dal regolamento recante disposizioni comuni, dato che la condizione di cui al punto v) è difficile da applicare in tale contesto.

[7] Cfr. parte II, sezione V, su "Complementarità dei finanziamenti e prevenzione dei doppi finanziamenti", della comunicazione C/2024/4990.

[8] Nei casi in cui gli altri finanziamenti dell'UE non rimborsano i costi (Fondo per l'innovazione) ma operano anch'essi sulla base di una stima ex ante dei costi, tale controllo è sostituito da un confronto tra le due stime ex ante dei costi, nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza e di altri fondi dell'UE, per garantire che non sia stato assegnato un importo superiore al 100 % della stima totale dei costi ex ante.

Poiché per doppio finanziamento si intende la copertura dello stesso costo mediante il dispositivo per la ripresa e la resilienza e un altro programma o strumento dell'Unione, non può verificarsi un doppio finanziamento se uno Stato membro non ha presentato un costo stimato per una determinata misura, in quanto il dispositivo per la ripresa e la resilienza non copre alcun costo. Molti piani per la ripresa e la resilienza contengono misure per le quali lo Stato membro non ha presentato alcun costo stimato, le cosiddette "misure a costo zero". Sebbene non determini un aumento della dotazione finanziaria dello Stato membro, l'inclusione di misure a costo zero condiziona l'erogazione del sostegno del dispositivo per la ripresa e la resilienza al conseguimento dei traguardi e degli obiettivi connessi all'attuazione di tali misure. Poiché il dispositivo per la ripresa e la resilienza non copre alcun costo per tali misure, non può esservi un doppio finanziamento, anche se un altro fondo dell'UE finanzia la loro attuazione in tutto o in parte.

Il regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza prevede che gli Stati membri istituiscano un sistema di controllo per evitare i doppi finanziamenti, tramite il quale la Commissione valuta quanto stabilito all'interno del piano per la ripresa e la resilienza. In pratica, ciò significa che gli Stati membri sono tenuti a evitare i doppi finanziamenti nell'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza:

- inserendo nel PRR informazioni ed elementi di prova sufficienti che dimostrino chiaramente che l'importo del costo totale stimato di ciascuna riforma e di ciascun investimento non è coperto da finanziamenti dell'Unione esistenti o previsti. Nei casi in cui i finanziamenti del dispositivo per la ripresa e la resilienza sono combinati con altri fondi dell'UE a sostegno di una misura, ciò deve essere chiaramente indicato nei costi stimati, con una distinzione tra la parte dei costi stimati finanziata dal dispositivo per la ripresa e la resilienza e quella finanziata da altri fondi dell'UE;
- precisando le procedure, le strutture e le disposizioni previste a livello nazionale e regionale per evitare doppi finanziamenti; e
- facendo riferimento, nel rispettivo PRR, alle modalità di monitoraggio dell'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza.

L'adeguatezza dei controlli intesi a prevenire, individuare e correggere il doppio finanziamento è monitorata durante tutta la valutazione e l'attuazione dei PRR. In sede di valutazione dei piani la Commissione valuta l'assenza di doppi finanziamenti per tutte le misure del dispositivo per la ripresa e la resilienza, nonché i meccanismi di controllo descritti dagli Stati membri. Se del caso, sono fissati traguardi specifici di audit e controllo per ovviare alle carenze dei sistemi nazionali, il cui conseguimento costituisce un prerequisito per sbloccare i successivi esborsi. In caso di modifica del PRR, il sistema di controllo di uno Stato membro è sottoposto a una nuova valutazione. Se i meccanismi originari del sistema presentano carenze, la decisione di esecuzione del Consiglio relativa alla modifica stabilisce traguardi di audit e di

controllo, anche per le questioni relative al doppio finanziamento. Durante l'attuazione dei piani la Commissione verifica le dichiarazioni di gestione e le sintesi di audit presentate dagli Stati membri unitamente alle richieste di pagamento, esaminando anche i controlli effettuati dalle autorità nazionali per evitare doppi finanziamenti. Tale valutazione è integrata da audit di sistema ed ex post condotti dalla Commissione, anche per quanto riguarda il doppio finanziamento. In ultima analisi, qualora lo Stato membro individui casi di doppio finanziamento ma non li corregga, la Commissione può recuperare i fondi del dispositivo per la ripresa e la resilienza direttamente dallo Stato membro. Poiché la prevenzione del doppio finanziamento è un elemento chiave delle strategie di controllo e di audit della Commissione e degli Stati membri, la Commissione e i suoi servizi hanno fornito orientamenti e strumenti pertinenti sin dalle prime fasi del dispositivo per la ripresa e la resilienza[9], al fine di sostenere le autorità nazionali nell'esercizio della loro responsabilità di prevenire e individuare i doppi finanziamenti.

[9] Cfr. ad esempio gli orientamenti della Commissione agli Stati membri sui rispettivi piani per la ripresa e la resilienza (SWD(2021) 12) (https://commission.europa.eu/publications/guidance-member-states-recovery-and-resilience-plans-part-1_en).