

SCHEDA DI APPROFONDIMENTO CONCETTO DI CUMULO E DEFINIZIONE DI DIVIETO DI DOPPIO FINANZIAMENTO

1. Premessa.

La presente scheda ha l'obiettivo di fornire chiarezza sul concetto di cumulo nonché di specificare il concetto di sinergia tra fondi e il concetto del divieto di doppio finanziamento. Una formulazione imprecisa di tali concetti nei bandi potrebbe dar luogo a dubbi interpretativi e/o a contenziosi.

2. Concetto di cumulo e le sue regole applicative.

Il cumulo e le sue regole fanno parte della normativa afferente agli aiuti di stato.

Le regole di cumulo, fino all'intensità massima ritenuta compatibile, si applicano soltanto ai finanziamenti pubblici che si configurano come "aiuti di Stato" e sono disciplinate in ogni Regolamento e/o Disciplina settoriale. Tali regole hanno l'obiettivo di definire le intensità del sostegno pubblico che lo rendono "compatibile". Di fatto, la compatibilità/giustificazione di un aiuto risulta dall'equilibrio tra i due fattori rappresentati dall'effetto positivo del perseguimento dell'interesse comune e dall'effetto negativo della distorsione degli scambi e si traduce in una percentuale di intensità sui costi ammissibili il cui superamento renderebbe l'aiuto incompatibile.

Nei vari regolamenti e/o Discipline il concetto di cumulo **è in relazione agli stessi costi ammissibili individuabili**. Qualora, nella realizzazione di un'operazione/progetto, sia previsto il concorso finanziario pubblico su costi ammissibili **diversi o non individuabili** (ad esempio non si ha cumulo se un'impresa acquista due macchinari diversi facenti parte dello stesso progetto) **non** esiste il rispetto delle regole sul cumulo e delle intensità che rendono compatibile il sostegno pubblico **MA** occorre rispettare il vincolo di evitare la sovra compensazione rispetto al costo ammissibile del progetto/bene. Stesso ragionamento va fatto nel caso di cumulo tra sostegni pubblici qualificati come aiuto di stato e sostegni pubblici non qualificati tali (perchè manca uno dei 4 elementi che qualificano un sostegno come aiuto di stato) anche in tale fattispecie quello che occorre verificare è il non superamento del limite massimo del cumulo pari al 100% del costo ammissibile del progetto/bene.

Piu difficile è il caso in cui si deve controllare la combinazione di due aiuti che hanno finalità diverse ma che hanno voci di spesa in parte coincidenti (ad esempio il sostegno all'occupazione di soggetti disabili ed il sostegno alla formazione dei medesimi soggetti che hanno in comune la voce di costo salariale). In questi casi il controllo sull'intensità di aiuto alla voce salariale ritenuta compatibile deve tener conto del sostegno pubblico concesso precedentemente su un'altra misura e rideterminare sia la spesa ammissibile che l'importo dell'aiuto. Da ultimo **il cumulo** degli aiuti, sugli stessi costi ammissibili individuabili, è possibile **SOLO se ammesso e previsto da parte delle relative basi giuridiche interessate**.

2.1 Le regole in materia di cumulo nel REGOLAMENTO (UE) n. 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato (GBER).

Nel regolamento di esenzione il rispetto delle soglie di notifica e delle intensità massime di aiuto tiene conto dell'importo totale degli aiuti di Stato a favore dell'attività, del progetto o dell'impresa sovvenzionati.

Qualora i finanziamenti dell'Unione gestiti a livello centralizzato (non aiuti di Stato) siano combinati con aiuti di Stato, solo questi ultimi sono da considerare per la verifica del rispetto delle soglie di notifica e delle intensità massime di aiuto o degli importi massimi di aiuto.

L'art. 8 del Gber prevede che gli aiuti **con costi ammissibili individuabili**, esentati ai sensi del GBER, possono essere cumulati:

- con altri aiuti di Stato, purché le misure riguardino diversi costi ammissibili individuabili;
- con altri aiuti di Stato, in relazione agli stessi costi ammissibili in tutto o in parte coincidenti, unicamente se tale cumulo non porta al superamento dell'intensità di aiuto o dell'importo di aiuto più elevati applicabili all'aiuto in questione.

Gli aiuti di Stato esentati ai sensi del GBER possono essere cumulati con aiuti «de minimis», relativamente agli stessi costi ammissibili, purché tale cumulo non porti a livelli di aiuto espressi in valore assoluto e/o in termini d'intensità di aiuto superiori a quelli stabiliti dalle discipline applicabili.

2.2 Le regole in materia di Cumulo nel REGOLAMENTO UE N. 2831/2023 «de minimis» e nei Quadri temporanei.

Il concetto del cumulo negli aiuti inquadrati ai sensi del Regolamento «De minimis», come anche in alcune sezioni dei quadri temporanei (sezione 3.1 del TF covid, Sezione 2.1 del Tf Guerra) ha una sua specificità che viene rappresentata: ai commi 2 e 3 dell'articolo 5 per il de minimis e nelle apposite sezioni dei Quadri temporanei, e che riguarda:

- la verifica **del cumulo interno** ovvero occorre verificare che gli aiuti «de minimis» possono essere concessi purché non venga superato il massimale di 300.000 € nel triennio solare¹. In tale plafond occorre tener conto di tutti gli aiuti de minimis, quindi anche di quelli SIEG (Reg. UE 2832/2023), Pesca e Acquacoltura e Agricoltura (Reg. UE 1408/2013 – Reg. UE 717/2014) e dei relativi massimali stabiliti in ciascuna disciplina; e
- la verifica **del cumulo esterno** ossia occorre verificare che gli aiuti «de minimis» cumulati con altri aiuti di Stato concessi per gli stessi costi ammissibili o con aiuti di Stato relativi alla stessa misura di

¹ La verifica del triennio degli aiuti a valere sugli altri De Minimis del settore Agricolo e Pesca è invece rimasta col vecchio metodo di calcolo sul triennio finanziario. Pertanto, nelle more di modifica del Registro Nazionale degli Aiuti, la corretta quantificazione delle concessioni, ai sensi dei vari de Minimis, debba avvenire nel rispetto di ciascun plafond con il proprio triennio mobile di riferimento (ad esempio nel caso in cui si conceda ai sensi del de Minimis 2831/2023 si prende come riferimento il triennio solare mentre per gli altri Regolamenti de Minimis quello finanziario senza far "comandare" la definizione di triennio del Reg. de minimis prescelto per le concessioni.

Pertanto le visure de Minimis in RNA certificanti dovranno essere fatte manualmente da parte dei RDP concedenti. Viceversa, ad oggi, se la concessione è ai sensi del DeMinimis generale RNA la verifica complessiva è sul triennio solare anche gli aiuti a valere sugli altri DeMinimis di settore in SIAN e SIPA, mentre su questi ultimi registri la visura deve essere relativa al triennio finanziario.

finanziamento del rischio non comporti il superamento dell'intensità di aiuto prevista o dell'importo di aiuto più elevati stabiliti dalle diverse discipline applicabili.

Gli aiuti «de minimis» concessi senza costi ammissibili individuabili possono essere cumulati con altri aiuti di Stato concessi a norma di un regolamento d'esenzione per categoria o di una decisione adottata dalla Commissione aventi determinati costi ammissibili, purchè ciò non vada a sovracompensare il costo totale ammissibile del progetto.

3. Concetto di sinergia tra fondi

Tale concetto, sempre afferente alle regole fondi, si riferisce alla possibilità di stabilire una sinergia tra diverse forme di sostegno pubblico di un intervento, che sommandosi vanno a finanziare diverse quote/ parti di un progetto/investimento. Tale fattispecie è stata da ultimo ribadita e prevista anche nell'ambito dei PNRR. L'art. 9 del Reg. (UE) PNRR 2021/241, dichiara: "Il sostegno fornito nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF) si aggiunge al sostegno fornito nell'ambito di altri programmi e strumenti dell'Unione". È pertanto prevista la possibilità di combinare all'interno di un unico progetto fonti finanziarie differenti "...a condizione che tale sostegno non copra lo stesso costo" (divieto di doppio finanziamento). Anche nei considerando dei Regolamenti FONDI SIE (UE) n. 1303/2013 e n. 2021/1060 ammettono la possibilità di combinare nella stessa operazione finanziamenti provenienti da diversi strumenti dell'Unione, sempre a condizione che sia evitato il doppio finanziamento.

4. Concetto divieto di doppio finanziamento

Muovendo dall'assunto sopra evidenziato e cioè che la sinergia tra diverse azioni di finanziamento è promossa dalla Commissione in quanto considerata come meccanismo moltiplicatore degli investimenti in grado di esercitare un' impatto positivo sulla competitività, sull'occupazione e sulla crescita economica, a patto che in tale complementarietà venga evitato il c.d. doppio finanziamento.

Diversa dal cumulo e dalla sinergia tra fondi è **la nozione di doppio finanziamento** che viene espresso, in negativo, dalla normativa europea afferente ai Fondi SIE²: "in nessun caso il bilancio finanzia due volte i medesimi costi". Questa formulazione è ripresa e specificata, questa volta in positivo, dalla normativa interna³; in quest'ultima il MEF specifica infatti che il medesimo costo di un intervento non può essere

² Art. 191 del Reg. finanziario UE 2018/1046 "Principio del divieto di cumulo e divieto del doppio finanziamento".

1. Per una stessa azione può essere attribuita una sola sovvenzione a carico del bilancio a favore di uno stesso beneficiario, a meno che non autorizzino altrimenti i pertinenti atti di base. Un beneficiario può ricevere una sola sovvenzione di funzionamento a carico del bilancio per esercizio. Un'azione può essere oggetto di un finanziamento congiunto su linee di bilancio distinte di competenza di diversi ordinatori. 2. Il richiedente informa immediatamente gli ordinatori di eventuali richieste multiple e sovvenzioni multiple relative alla stessa azione o allo stesso programma di lavoro. 3. In nessun caso il bilancio finanzia due volte i medesimi costi. 4. I paragrafi 1 e 2 non si applicano ai tipi di aiuti seguenti e, se del caso, la Commissione può decidere di non verificare se il medesimo costo sia stato finanziato due volte: a) aiuti corrisposti a persone fisiche a fini di studio, ricerca, formazione o istruzione; b) aiuti diretti corrisposti a persone fisiche estremamente bisognose, come i disoccupati e i rifugiati; Il Regolamento 2021/1060 recante le disposizioni comuni applicabili ai fondi strutturali 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 combinare nella stessa operazione finanziamenti provenienti da diversi strumenti dell'Unione; Anche l'Articolo 63, comma 9 dichiara che "Le spese ammissibili già effettuate per altri fondi, strumenti o programmi dell'Unione non devono essere dichiarate come nuove spese ammissibili in altri fondi o programmi." 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 riferita ai cicli di programmazione 2014-2020 e 2021-2027, 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).

³ Circolare della RGS n. 33 del 31 dicembre 2021.

rimborsato due volte a valere su fonti di finanziamento pubbliche anche di diversa natura. Tenendo in considerazione questi due riferimenti normativi, europeo e nazionale, possiamo inoltre delineare che i contorni del divieto, salvo ovviamente gli altri limiti esistenti dalla normativa europea sugli aiuti di stato, viene rispettato controllando che il costo ammissibile dell'intervento non ecceda il 100% del suo valore. Il legislatore vuole tutelare in questo modo la gestione delle finanze ed evitare la sovracompensazione delle spese che violerebbe il principio di sana gestione delle risorse pubbliche.

Il concetto di divieto di doppio finanziamento va tenuto distinto da quello di cumulo, descritto nel paragrafo precedente. Nella circolare della RGS n.ro 33 del 31 dicembre 2021 viene specificato, innanzitutto, che le due nozioni "(...) si riferiscono a due principi distinti e non sovrapponibili". Il divieto di doppio finanziamento (normativa europea) attiene al fatto 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.

5. Concetto divieto di doppio finanziamento negli interventi PNRR

Gli Accordi di finanziamento PNRR tra la Commissione europea e l'Italia definiscono la duplicazione dei finanziamenti come "un finanziamento fornito in violazione all'art. 9 comma 4, del Reg. (UE) 2021/241". Quest'ultimo intitolato *"Addizionalità e finanziamento complementare"* prevede che *"Il sostegno nell'ambito del dispositivo si aggiunge al sostegno fornito nell'ambito di altri programmi e strumenti dell'Unione. 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"*.

Lo stesso Regolamento 2021/241 del 12/02/2021 pone specifici obblighi per gli Stati Membri ai fini della tutela degli interessi finanziari dell'Unione. In particolare, l'art. 22 prevede che ogni Stato Membro in sede di presentazione della richiesta di pagamento presenti una dichiarazione in cui attesta, tra le altre cose, anche il rispetto del divieto di duplicazione dei finanziamenti nel rispetto del principio di una sana gestione finanziaria.

È, pertanto, necessario un sistema di controllo che garantisca, tra l'altro, l'assenza di casi di duplicazione dei finanziamenti delle Misure PNRR da parte del Dispositivo RRF e di altri Programmi dell'Unione.

Gli Accordi di finanziamento tra la Commissione europea e l'Italia prevedono che **milestone** e **target** siano **conseguiti esclusivamente con risorse del RRF** e non con ulteriori fondi UE. Ciò delinea un concetto di combinazione dei finanziamenti, in ambito RRF, in parte diverso rispetto a quanto previsto per gli altri fondi UE (es. fondi SIE), in considerazione delle peculiarità del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (a seguire PNRR o Piano), legate alla natura stessa del Piano - performance based - in cui l'erogazione delle rate di finanziamento non è collegata alle spese effettivamente sostenute e certificate, come accade nell'ambito degli altri fondi UE, bensì al soddisfacente raggiungimento di una serie di milestone e target.

Più nel dettaglio⁴, in ambito RRF, bisogna fare un distinguo tra combinazione dei finanziamenti **a livello di Misura** e combinazione dei finanziamenti **a livello di Progetto**.

⁴ V. Linee guida Linee Guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione degli interventi PNRR di competenza delle Amministrazioni titolari di Misura e dei Soggetti attuatori Appendice tematica La duplicazione dei finanziamenti ex art. 22 par. 2 lett. c) Reg. (UE) 2021/241 - Versione 1.0 (marzo 2024).

DUPLICAZIONE DEI FINANZIAMENTI A LIVELLO DI MISURA

Non può essere previsto un sostegno da parte di **altri fondi UE** per la copertura dei costi stimati per le attività di ciascuna Misura PNRR, necessarie al raggiungimento dei relativi milestone e target finanziati dall'RRF.

In caso contrario, si verificherebbe una duplicazione dei finanziamenti a livello di Misura PNRR.

Ciò considerato, la CE prevede la possibilità di finanziare le Misure del Piano anche con altri fondi UE, in ottica di complementarità, promuovendo le sinergie e il coordinamento tra il Dispositivo e gli altri programmi e strumenti dell'Unione (in coerenza con l'art. 28 del Reg. (UE) 2021/2418) – solo nei casi in cui sussistono congiuntamente le seguenti condizioni:

1. il finanziamento con altri fondi UE delle Misure **è previsto in sede di negoziato del Piano** con la CE oppure **in occasione delle modifiche dello stesso**, durante la sua attuazione;
2. il finanziamento con altri fondi UE deve riguardare **attività al di fuori/ulteriori alla performance (attività extra performance)** mentre le attività previste per il conseguimento della performance sono finanziate esclusivamente con l'RRF (divieto di concorrere al raggiungimento della milestone/target PNRR con ulteriori risorse europee);
3. l'Amministrazione garantisce una **demarcazione/distinzione tra attività progettuali oggetto di performance e attività progettuali extra performance** e delle relative fonti finanziarie utilizzate (RRF, altri fondi UE).

DUPLICAZIONE DEI FINANZIAMENTI A LIVELLO DI PROGETTO

Le spese sostenute per l'attuazione dei progetti relativi alle Misure finanziate dall'RRF e che concorrono al conseguimento della performance, non possono essere coperte con altri fondi dell'UE.

In caso contrario si verificherebbe una duplicazione dei finanziamenti a livello di progetto.

Al fine di garantire il pieno raggiungimento della performance ovvero per far fronte a incrementi di costi - non previsti - necessari per la realizzazione delle attività progettuali previste dalle Misure PNRR, è possibile, senza che si configuri un caso di duplicazione dei finanziamenti, **cofinanziare la Misura/i progetti con altre risorse nazionali, regionali o locali**, a parità di milestone/target da raggiungere e a parità di contributo RRF.

Resta fermo che il medesimo costo di un progetto non può essere rimborsato due volte a valere su fonti di finanziamento pubbliche anche di diversa natura.

6. Conclusioni

Alla luce di quanto sopra specificato e considerata l'esigenza di essere molto chiari nella formulazione dei bandi, le prime considerazioni che si possono trarre sono che appare opportuno che nei bandi pubblici vengano tenuti distinti i concetti di divieto di doppio finanziamento, di sinergia tra fonti e il concetto di cumulo a valere sullo stesso progetto in quanto sono afferenti a principi distinti e non sovrapponibili.

Il concetto di divieto di doppio finanziamento è un principio sia di diritto comunitario che di diritto interno riconducibile alla sana gestione delle risorse pubbliche e prevede il divieto di rimborsare due volte la stessa voce di spesa a valere su fonti di finanziamento pubbliche anche di diversa natura. Ciò che le norme intendono vietare è che la singola, specifica spesa, o quota parte di essa venga rendicontata alla Commissione europea nel caso in cui la stessa, specifica spesa o quota parte di essa, abbia già fruito di altra fonte di finanziamento.

Mentre nel concetto di sinergia tra fonti non si impedisce il concomitante concorso finanziario (da distinte fonti), su un progetto/bene, purchè, appunto, le singole spese o quota parte di esse, non risultino finanziate due volte. In altri termini è possibile prevedere la sinergia tra diverse fonti di sostegno pubblico su un progetto/bene a copertura di diverse quote parti dello stesso, nel limite massimo del 100% del suo costo totale, ferme restando il rispetto delle regole fondi e delle regole aiuti.

Il concetto di cumulo, afferente alle regole aiuti di stato, è disciplinato nei vari Regolamenti aiuti. Come detto in premessa è un concetto riferito alla stessa voce di spesa individuabile. Ciascuna amministrazione può ammettere o meno il cumulo degli aiuti sulla stessa spesa ammissibile individuabile nel rispetto delle intensità previste dalla normativa di riferimento. Sia se si ammetta il cumulo che se lo si vieti è obbligo per il RdP il controllo e la verifica del rispetto di eventuali divieti o degli importi massimi ammissibili.

Gli aiuti con costi ammissibili individuabili possono essere cumulati:

- con altri aiuti di Stato, purchè le misure riguardino diversi costi ammissibili individuabili,
- con altri aiuti di Stato, in relazione agli stessi costi ammissibili — in tutto o in parte coincidenti — unicamente se tale cumulo non porta al superamento dell'intensità di aiuto o dell'importo di aiuto più elevati applicabili all'aiuto in questione.

Gli aiuti senza costi ammissibili individuabili possono essere cumulati:

- con qualsiasi altra misura di aiuto di Stato con costi ammissibili individuabili;
- con altri aiuti di Stato senza costi ammissibili individuabili fino alla soglia massima pertinente di finanziamento totale fissata (da un Regolamento di esenzione o da una decisione adottata dalla Commissione).

Fonti:

- Reg. finanziario UE 2018/1046;
- Regolamento UE 2021/1060;
- Reg. (UE) 2021/241;
- Circolare della RGS n. 33 del 31 dicembre 2021;
- Linee guida Linee Guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione degli interventi PNRR di competenza delle Amministrazioni titolari di Misura e dei Soggetti attuatori Appendice tematica La duplicazione dei finanziamenti ex art. 22 par. 2 lett. c) Reg. (UE) 2021/241 Versione 1.0 (marzo 2024);
- Reg. UE 2831/2023;
- Reg UE 651/2014 e s.m.i.

Il presente approfondimento non rappresenta una posizione formale e definita della Commissione Europea ma è solo una guida informale fornita da Settore PRN, sulla base delle disposizioni normative nonché dalla prassi decisionale dei servizi della DG Concorrenza, per facilitare l'applicazione del concetto di cumulo e di doppio finanziamento. Non è quindi vincolante e non può creare certezza giuridica o legittime aspettative.