



A

Regioni e Soggetti Attuatori degli Interventi PNRR

Direzione Generale delle Politiche attive del lavoro

Direzione Generale per la Lotta alla povertà e per la programmazione sociale

Rete della Protezione e dell'Inclusione Sociale

ANPAL

p.c.

dott.ssa Anita Pisarro

dott. Paolo Onelli

dott.ssa Elena Rendina

dott. Renato Sampogna

dott.ssa Cristina Berliri

dott. Raffaele Tangorra

Segretariato Generale

dott. Renato Gaspari

Coordinamento delle Regioni

ANCI

OGGETTO: Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - Trasmissione del documento recante “Primi chiarimenti in materia di programmazione in complementarità tra il *Recovery and Resilience Facility* (RRF) e fondi di coesione 2021-2027”.

Si trasmette in calce alla presente nota il documento recante “Primi chiarimenti in materia di programmazione in complementarità tra il *Recovery and Resilience Facility* (RRF) e fondi di coesione 2021-2027”.

Si precisa che - allo stato - stante quanto già previsto dal Piano Italiano di ripresa e resilienza, approvato il 13 luglio 2021 con decisione di esecuzione del Consiglio, che ha recepito la proposta della Commissione europea, con riferimento agli interventi:

M5C2I1.1 – Sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione dell’istituzionalizzazione,

M5C2I1.2 – Percorsi di autonomia per persone con disabilità,

M5C2I1.3 – Housing First e stazioni di posta.

e M5C1I1.1- Potenziamento dei centri per l’impiego (PES) non deve essere effettuata alcuna integrazione agli atti di programmazione.

Cordiali saluti

Roma, data della firma digitale

IL DIRETTORE GENERALE
dott.ssa Marianna D’Angelo

Documento firmato digitalmente secondo le indicazioni sulla dematerializzazione ai sensi e per gli effetti degli articoli 20 e 21 del D.L.gs. 7 marzo 2005 n. 82 “Codice dell’Amministrazione Digitale” e s.m.i.

Oggetto: Primi chiarimenti in materia di programmazione in complementarità tra il *Recovery and Resilience Facility (RRF)* e fondi di coesione 2021-2027.

Quadro giuridico

La scelta di collocare la base giuridica del *Recovery and Resilience Facility (RRF)*- da qui in poi solo RRF- nella disposizione del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea su cui si reggono i fondi strutturali per le politiche di coesione (l'art. 175 TFUE), classificando il dispositivo di ripresa e resilienza come "azioni ulteriori" ispirate alle finalità tipiche dei fondi strutturali (l'art. 175, par. 3, TFUE), impone una lettura degli interventi PNRR in termini di complementarità con la programmazione dell'Accordo di partenariato e dei programmi dei fondi strutturali. In altre parole, il *Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza* si configura come un'azione specifica ulteriore diretta a incrementare e integrare le politiche di coesione, già previste, finanziata, in parte, con quota parte delle risorse del bilancio dell'Unione destinate ai fondi strutturali e, in parte, attraverso l'indebitamento dell'Unione sui mercati finanziari.

La predetta complementarità viene declinata dal Regolamento (UE) 2021/241 istitutivo dello strumento *Recovery and Resilience Facility (RRF)* mediante due modalità, rispettivamente disciplinate dagli artt.9 e 28.

Mediante l'art.9 intitolato "*Addizionalità e finanziamento supplementare*" viene esplicitamente previsto il concorso diretto di altri programmi e strumenti dell'Unione al finanziamento di progetti di riforma e investimento finanziati da RRF, precisando che la condizione da assicurare è che "*non venga coperto lo stesso costo*".

Viceversa, l'art.28 intitolato "*Coordinamento e complementarità*" stabilisce che "*In funzione delle rispettive responsabilità, la Commissione e gli Stati membri interessati promuovono le sinergie e assicurano un efficace coordinamento tra il dispositivo e gli altri programmi e strumenti dell'Unione, tra cui lo strumento tecnico, e in particolare le misure finanziate dai fondi dell'Unione. A tal fine essi: a) garantiscono complementarità, sinergia, coerenza e uniformità tra i diversi strumenti a livello dell'unione, a livello nazionale e, se del caso, regionale, in particolare per quanto riguarda le misure finanziate da fondi dell'Unione, sia nella fase della pianificazione che durante l'attuazione..omissis*"

In conformità al quadro soprarichiamato, procedendo in ordine cronologico, il Piano nazionale di ripresa e resilienza - *Italia Domani*, approvato con Decisione di esecuzione del Consiglio il 13 luglio 2021 esplicitamente prevede la complementarità con le risorse dei fondi strutturali¹, utilizza le metodologie di questi fondi per la determinazione dei costi ed infine espone, ove l'informazione era disponibile, il concorso dei fondi strutturali anche in termini di importo, come ad esempio nel caso delle risorse ReACT, il cui concorso è specificato in 500 milioni di euro.

(¹) Un richiamo puntuale in tal senso è ad esempio contenuto in sede di stima dei costi *ex ante* degli interventi laddove viene esplicitamente fatto riferimento all'atto delegato all'epoca vigente, successivamente modificato in sede di adozione del programma nazionale di riferimento (*Giovani, donne e lavoro*) con decisione di esecuzione della Commissione Europea.

Successivamente, l'Accordo di Partenariato del ciclo di programmazione 2021-2027, approvato con la Decisione di Esecuzione della Commissione C(2022)4787 del 15 luglio 2022, stabilisce che *«l'eccezionale ammontare di fondi aggiuntivi messi a disposizione dell'Italia per la politica di coesione e per l'attuazione del PNRR venga impiegato in un'ottica di massimizzazione delle complementarità e sinergie fra i due strumenti di intervento. A tal fine, è necessaria un'importante azione di coordinamento strategico, da espletarsi sia in fase di programmazione, sia in fase di attuazione, al fine di evitare sovrapposizioni e frammentazioni e, allo stesso tempo, per rafforzare, gli obiettivi di addizionalità propri della coesione, in particolare nel Mezzogiorno.»* (cfr. pp. 39-40).

Alla previsione dell'Accordo di Partenariato fanno seguito i Programmi nazionali e Regionali della Programmazione dei fondi strutturali 2021-2027, adottati con rispettive Decisione di Esecuzione della Commissione Europea nel corso della annualità 2022 e che declinano il concorso dei programmi all'implementazione degli obiettivi del PNRR sia in termini di finanziamento diretto, come ad esempio il PN Giovani, donne e lavoro, che di complementarità, si pensi all'implementazione delle Riforme del PNRR, piuttosto che ad alcuni interventi richiamati nel Piano Nazionale per la lotta al lavoro Sommerso, finanziate da ANPAL.

La necessità di rafforzare la complementarità è stata poi oggetto del Decreto Legge 24 febbraio 2023 n.13, convertito con legge 21 aprile 2023 n.41, che nell'istituire la Struttura di Missione per il PNRR, all'art.5 introduce un sistema unico di controllo e monitoraggio degli interventi realizzati con risorse nazionali e europee (PNRR, politiche e coesione, Piano Nazionale Complementare e politiche di investimento nazionali), anticipando la Raccomandazione Paese del 2023 che all'Italia raccomanda di *“Procedere alla rapida attuazione dei programmi della politica di coesione in stretta complementarità e sinergia con il piano per la ripresa e la resilienza”*.

Da ultimo con particolare riferimento alla previsione dell'art. 9 la Commissione Europea - con la Nota Ref.Ares (2023) 845411- ha fornito degli esempi di concorso dei fondi strutturali al finanziamento di progetti di riforma e investimento finanziati da RRF, precisando altresì come vada in questi casi assicurato il requisito che *“non venga coperto lo stesso costo”* e quindi l'assenza di doppio finanziamento.

La nota, premette che il concetto di “doppio finanziamento” - proprio di programmi di spesa quali sono quelli dei fondi strutturali, non è di facile riconciliazione con programmi *performance based*, come quelli finanziati da RRF, connotato dai seguenti tratti distintivi:

- il finanziamento non è collegato ai costi, ma al soddisfacente conseguimento di traguardi e obiettivi;
- il pagamento non è erogato previa verifica della spesa. Conseguentemente il concetto di spesa ammissibile non risulta applicabile, ove invece nell'ambito dei fondi strutturali il doppio finanziamento è generalmente basato sul concetto che la medesima spesa non può essere coperta dal rimborso di altri Fondi Comunitari;
- la differenza dei percettori finali che nel caso RRF è unicamente lo Stato, nel caso dei fondi strutturali sono diversi, dalle amministrazioni pubbliche fino alle persone fisiche.

In considerazione quindi delle sopra richiamate peculiarità la Commissione precisa che il doppio finanziamento in ambito RRF si può verificare in due casi:

- A livello dello Stato: in considerazione che in ambito RRF l'allocazione delle risorse agli Stati si basa su costi stimati dagli Stati e che la valutazione dei costi si basa sulle informazioni e le prove fornite dagli Stati membri, costituisce doppio finanziamento l'introduzione del riferimento al concorso dei fondi strutturali solo in una fase successiva all'adozione del Piano;

- A livello di percettore finale: costituisce doppio finanziamento il caso in cui il percettore finale riceva il supporto per lo stesso costo concorrente al risultato finale sia da parte dello Stato nel caso di RRF, sia di altro soggetto titolato nel caso degli altri fondi comunitari.

La nota quindi indica le misure da adottare al fine di prevenire, rilevare e rettificare il doppio finanziamento, precisando che:

- lo Stato ha l'obbligo di inserire nel Piano RRF le informazioni sull'esistente o programmato concorso delle risorse dei fondi strutturali;
- deve dettagliare le procedure, strutture e indicazioni predisposte a livello nazionale e regionale al fine di assicurare l'assenza del doppio finanziamento;
- indicare nel Piano gli accorgimenti adottati per monitorare l'implementazione del RRF, restando in ogni caso lo Stato resta responsabile per il monitoraggio nell'uso dei fondi per gli scopi previsti dal RRF.

Indicazioni operative

In ossequio al quadro di cui sopra, in seguito a due riunioni istruttorie, la prima convocata dal MEF - Ispettorato Generale PNRR - Ufficio IV il 27 aprile 2023 e la seconda avvenuta su convocazione del medesimo ufficio con la Commissione Europa il 13 luglio 2023, l'Unità di Missione ha provveduto a integrare le informazioni contenute nel Piano Italiano di ripresa e resilienza con le informazioni disponibili relative al concorso dei fondi strutturali al conseguimento del target per i seguenti interventi:

M5C1R1.1 – Politiche attive del lavoro e formazione: rispetto al target M5C1-3 si prevede un corso dei fondi FSE+ pari a 291.575 beneficiari in termini di teste a cui si aggiungono ulteriori 106.611 beneficiari con politiche (moduli) a valere su FSE+; rispetto al target M5C1-4 si prevede un corso dei fondi FSE+ pari a 163.092 beneficiari in termini di teste a cui si aggiungono ulteriori 13.949 beneficiari con moduli formativi a valere su FSE+.

M5C1I1.4 – Sistema duale: rispetto al target M5C1-15 si prevede un corso dei fondi FSE+ pari a 11.627 beneficiari in termini di teste a cui si aggiungono ulteriori 8.365 beneficiari con moduli formativi a valere su FSE+.

Viceversa, con riferimento agli interventi M5C2I1.1 – *Sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione dell'istituzionalizzazione*, M5C2I1.2 – *Percorsi di autonomia per persone con disabilità*, M5C2I1.3 – *Housing First e stazioni di posta*, resta confermato quanto già indicato dal Piano Italiano di ripresa e resilienza, approvato il 13 luglio 2021 con decisione di esecuzione del Consiglio, che ha recepito la proposta della Commissione europea.

Da ultimo con riferimento al M5C1I1.1- *Potenziamento dei centri per l'impiego (PES)*, il concorso dei Fondi Comunitari è escluso, restando confermato il concorso dei fondi nazionali, in quanto "progetto in essere".

Per corrispondere ai requisiti richiesti dalla Commissione Europea è stata operata una mappatura presso i soggetti attuatori al fine di dare evidenza *ex ante* del target che riceve il sostegno di RRF e del target che riceve il sostegno di fondi comunitari, nei soprarichiamati i specie ESF+.

È stata altresì indicato che la distinzione del target che riceve il sostegno di RRF e del target che riceve il sostegno di fondi comunitari sarà rappresentata *ex ante* nei documenti di programmazione regionali, nonché in coerenza con questi, nelle procedure attuative (ad esempio avvisi, bandi, ecc.)

La mappatura quindi corredata delle informazioni di cui sopra è stata inserita dalla Struttura di Missione del PNRR della Presidenza del Consiglio tra le proposte di modifica del Piano Italiano di Ripresa e Resilienza come aggiornamento e adeguamento dei costi ed è attualmente in corso il negoziato con la Commissione Europea.

Nelle more della definizione di cui sopra, si rende pertanto necessario che ciascun Soggetto attuatore provveda ad integrare i documenti di programmazione con le informazioni relative al concorso dei fondi strutturali.

Come emerge dalle indicazioni della Commissione Europea l'integrazione è:

- obbligatoria nel caso in cui i fondi strutturali concorrono al conseguimento del target,
- è consigliata nel caso in cui i fondi comunitari, pur non intervenendo nel conseguimento del target, comunque prevedono interventi complementari - quali ad esempio percorsi aggiuntivi ecc. - come misura di prevenzione e monitoraggio dell'assenza di doppio finanziamento.

I soggetti attuatori dovranno aver cura, altresì, di riportare la distinzione del target che riceve il sostegno di RRF e del target che riceve il sostegno di fondi comunitari anche nelle procedure di selezione, in coerenza con i documenti di programmazione.

In nessun caso, anche nel corso della successiva implementazione degli interventi, il target conseguito con il concorso dei fondi strutturali potrà superare quanto indicato *ex ante* nei documenti di programmazione, poiché ciò costituirebbe - allo stato - automaticamente doppio finanziamento.

Monitoraggio

Al fine di monitorare la complementarità dei fondi comunitari e prevenire il doppio finanziamento, l'Unità di Missione partecipa alla quasi totalità dei Comitati di Sorveglianza dei programmi comunitari come membro consultivo e con periodicità semestrale invia alle Autorità di gestione un aggiornamento (cosiddetta "*scheda regionale*") sui risultati raggiunti nel conseguimento del target a valere su risorse RRF.

Nell'ambito della verifica *ex ante* delle procedure di selezione dei soggetti attuatori, operate ai sensi della circolare Mef/RGS n. 21 del 14 ottobre 2021 e n. 33 del 31 dicembre 2021, verifica la coerenza con i documenti di programmazione anche sotto il profilo della distinzione del target che riceve il sostegno di RRF e del target che riceve il sostegno di fondi comunitari, nonché che il concorso dei due fondi non superi il 100% del costo del progetto.

Aggiorna con la periodicità richiesta dal MEF - Ispettorato Generale PNRR - Ufficio IV le tabelle finanziarie con l'indicazione del concorso dei fondi comunitari al conseguimento del target.

Firma, ai sensi della circolare MEF/RGS n. 26 del 8 agosto 2023, la dichiarazione di gestione e ne compila l'allegato *Sintesi delle irregolarità* sulla base delle informazioni emergenti dai documenti di rendicontazione del soggetto attuatore.

A tal fine il soggetto attuatore è tenuto a fornire tutti gli elementi informativi richiesti in coerenza con la programmazione *ex ante*, prima della rendicontazione dei target e ad aggiornarli, nonché - successivamente - in occasione della rendicontazione delle spese, attraverso il rendiconto di progetto.

Tali elementi e successivi aggiornamenti sono necessari per la compilazione del registro dei controlli milestone e target da parte dell'Unità di missione da allegare alla dichiarazione di gestione.