

# FUTURA

# LA SCUOLA PER L'ITALIA DI DOMANI



Finanziato  
dall'Unione europea  
NextGenerationEU



Ministero dell'Istruzione  
e del Merito



Italiadomani  
Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

**MINISTERO DELL'ISTRUZIONE E DEL MERITO**  
UNITÀ DI MISSIONE PER IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

## **INDICAZIONI OPERATIVE SUL RISPETTO DEL DIVIETO DI DOPPIO FINANZIAMENTO DEGLI INTERVENTI PNRR**

*Ultimo aggiornamento: Dicembre 2023*

## Oggetto e scopo della presente guida

Si rappresenta, di seguito, una disamina del principio del doppio finanziamento, previsto dalla normativa europea e nazionale nell'utilizzo delle risorse pubbliche, e gli strumenti, a disposizione dell'Unità di missione del Ministero dell'istruzione e del merito, per la relativa verifica nell'ambito della gestione e attuazione degli interventi finanziati dal PNRR.

I controlli di seguito descritti si aggiungono a quelli descritti nel manuale dei controlli nell'ambito dei quali è sempre e comunque verificato, tra gli altri, anche il rispetto del divieto del doppio finanziamento.

### 1. Riferimenti normativi

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.

Il principio, enunciato nell'art. 191 del Regolamento finanziario (UE, Euratom) 2018/1046, trova riscontri, da un punto di vista normativo, 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 di programmazione 2014-2020, la norma generale sull'ammissibilità delle spese è contenuta nel Regolamento recante le disposizioni comuni sui fondi strutturali e di investimento europei (art. 65, par. 11 del Regolamento (UE) 2013/1303) e 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 D.P.R. n. 22 del 5 febbraio 2018, all'art. 2, comma 5, in relazione all'ammissibilità delle spese sostenute nell'ambito dei Fondi SIE e/o dai programmi e/o strumenti dell'Unione europea, richiama le stesse disposizioni di cui all'art. 65, par. 11 del Reg. (UE) 1303/2013 sopracitato.

Anche in relazione al ciclo di programmazione 2021-2027, il Regolamento recante le disposizioni comuni applicabili ai fondi strutturali (Reg. (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 quel che riguarda, invece, il dispositivo di ripresa e resilienza (RRF) e il 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 SIE 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”.*

A tal proposito, 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 la corretta gestione dei progetti finanziati, 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 ribadita dalla circolare MEF del 31 dicembre 2021, n. 33 riguardante chiarimenti sull'addizionalità, il finanziamento complementare e l'obbligo di assenza del doppio finanziamento. Con tale provvedimento, infatti, la Ragioneria dello Stato ha chiarito 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 posti dalla normativa nazionale ed europea vigente, ivi compresa quelli riferiti agli aiuti di stato.

## 2. Strumenti operativi per le attività di verifica

Gli strumenti a disposizione dell'Unità di missione per il PNRR del Ministero dell'istruzione e del merito per attivare un **processo di controllo incrociato** al fine di verificare in itinere i possibili casi di doppio finanziamento sono i seguenti:

- **Il Codice Unico di Progetto (CUP)** - articolo 11, comma 2-bis, della legge n. 3/2003 così come integrato dall'art. 41, comma 1, decreto-legge n. 76/2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 120/2020 e delibera CIPE n. 63/2020 - identifica univocamente un progetto d'investimento pubblico. Per garantire il monitoraggio e la tracciabilità dei finanziamenti, come anche stabilito dall'art. 5 comma 1 del DPCM monitoraggio PNRR del 15 settembre 2021, gli atti delle Amministrazioni titolari anche di natura regolamentare che dispongono il finanziamento pubblico o autorizzano la realizzazione di investimenti, devono contenere per ciascun progetto del PNRR, a pena di nullità dell'atto stesso, il relativo codice unico di progetto (CUP), in conformità a quanto previsto dalla Delibera CIPE n. 63/2020. Il CUP va inoltre obbligatoriamente riportato in tutti i documenti giustificativi di spesa e pagamento.
- **Il Codice identificativo di gara (CIG)** – È un codice univoco generato dal sistema informativo dell'ANAC, l'Autorità nazionale anticorruzione. È stato introdotto dall'art. 3, comma 5 della legge 13 agosto 2010, n. 136 per permettere la tracciabilità dei pagamenti effettuati dalla pubblica amministrazione italiana. Viene richiesto attraverso il Sistema ANAC da parte dell'Amministrazione Pubblica prima dell'inizio della gara d'appalto o della negoziazione e va riportato nel contratto e nella documentazione di spesa e di pagamento. Il CIG, presente nella Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP) presso ANAC, permette di identificare univocamente un contratto sottoscritto con la pubblica amministrazione in seguito ad appalto o affidamento di servizi e deve essere obbligatoriamente indicato nei documenti riferiti alla specifica procedura di gara e nei documenti giustificativi di spesa e pagamento. Il legame del CIG al CUP è fondamentale per la tracciabilità del progetto; si precisa che ad un CUP potrebbero essere associati più CIG.
- **La Fatturazione elettronica** - la Legge Finanziaria 2008 (articolo 1, commi 209-214, della legge n. 244/2007) ha sancito l'obbligo di fatturazione nei confronti della Pubblica Amministrazione in formato elettronico (XML), attraverso il cosiddetto Sistema di Interscambio (SDI) amministrato dall'Agenzia delle Entrate. L'utilizzo esclusivo di fattura elettronica, durante le fasi di attuazione

del progetto e di avanzamento della spesa, rappresenta un potente strumento di prevenzione del doppio finanziamento o del molteplice utilizzo di documenti giustificativi di spesa, garantendo l'autenticità del mittente, l'univocità e correttezza del documento nonché l'integrità e la leggibilità del contenuto.

- **Conti correnti dedicati o codificazione contabile adeguata** – in base a quanto stabilito dall'art. 9 del decreto-legge n. 77/2021, le amministrazioni pubbliche attuatrici assicurano la completa tracciabilità delle operazioni e la tenuta di una apposita codificazione contabile, conservando inoltre tutti gli atti e la relativa documentazione giustificativa su supporti informatici adeguati e rendendoli disponibili per le attività di controllo e di audit. Tale principio dovrà essere in ogni caso applicato anche da parte di eventuali soggetti attuatori che siano enti di diritto privato.
- **Dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà (DSAN)** - Nei rapporti con la Pubblica Amministrazione e con i gestori o esercenti pubblici servizi, nonché con i privati che vi consentono, il DPR. n. 445/2000 prevede di sostituire la normale documentazione con le Dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà (DSAN). Le DSAN costituiscono dichiarazioni personali per attestare fatti, stati e qualità personali, non ricompresi fra quelli previsti per le Dichiarazioni sostitutive di certificazione, che siano a diretta conoscenza dell'interessato. Tali dichiarazioni di assenza di doppio finanziamento dovranno essere, in ogni caso rese dai legali rappresentanti dei soggetti attuatori.
- **Il Sistema "ReGiS"** – Il sistema adottato per la gestione degli interventi PNRR, assicurerà a regime, il collegamento e l'interoperabilità con i seguenti database per prevenire i casi di doppio finanziamento, conflitto di interesse, frode e corruzione:
  - ARACHNE – Anti-fraud IT System;
  - BORIS - Beneficial Ownership Registers Interconnection, sviluppato dalla Commissione Europea, consente lo scambio di informazioni tra i registri dei titolari effettivi;
  - PIAF – Piattaforma Integrata Anti-Frode;
  - BDU – Banca Dati Unitaria -MEF-RGS-IGRUE;
  - BDAP - Banca dati delle pubbliche amministrazioni;
  - BDNCP – Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici.

Per quanto riguarda il sistema ARACHNE e il Sistema PIAF, dirigenti e funzionari dell'Unità di missione per il PNRR del Ministero dell'istruzione e del merito risultano già abilitati alla consultazione dei dati presenti in tali piattaforme. L'Unità di missione si avvale anche della consultazione del **portale OpenCUP**, finalizzato alla visualizzazione delle informazioni riguardanti le decisioni di investimento pubblico programmate sul territorio nazionale finanziate con risorse pubbliche (comunitarie, nazionali, regionali, etc.) o private.

### 3. Adozione di controlli incrociati tra dati/informazioni presenti nei sistemi informativi del Ministero dell'istruzione e del merito

Il Ministero dell'istruzione e del merito possiede già propri sistemi informativi (SIDI, Anagrafe dell'edilizia scolastica, SIF per la gestione dei fondi strutturali per l'istruzione, etc.), in cui sono presenti dati relativi alle istituzioni scolastiche, all'edilizia scolastica, agli edifici, alle operazioni finanziate con i fondi nazionali e con i fondi strutturali europei in favore di istituzioni scolastiche ed enti locali. Tale importante base dati sono utilizzate anche al fine di operare analisi e controlli incrociati anche di tipo automatico per la verifica dell'assenza di doppio finanziamento.

Per tale ragione, in fase di controllo, vengono effettuati **controlli incrociati**, anche a campione, tra le informazioni presenti nel sistema informativo dedicato al PNRR (FUTURA PNRR) e quelle di altre banche dati disponibili, volte a verificare se uno stesso intervento/spesa risulti finanziato da più fonti di finanziamento (ad es. nel caso di interventi di edilizia scolastica attraverso la verifica con i dati sugli interventi sugli edifici registrati nell'Anagrafe dell'edilizia scolastica; nel caso di interventi formativi rivolti a studenti attraverso la verifica, con il cruscotto PON Scuola, dei destinatari dei corsi; nel caso di interventi rivolti allo sviluppo della digitalizzazione attraverso la verifica, con il cruscotto Scuola digitale, dei finanziamenti ricevuti, etc.).

A seguito di tali verifiche, nel caso in cui si dovesse riscontrare un potenziale doppio finanziamento, si procederà in via cautelativa alla sospensione dei pagamenti e verranno effettuati i necessari approfondimenti per accertare la presenza o meno di tale tipologia di irregolarità.

Di seguito, si elencano gli incroci attualmente previsti nei sistemi rispettivamente per gli interventi di edilizia scolastica gestiti dagli enti locali e per gli interventi relativi alle competenze gestiti dalle istituzioni scolastiche.

### **3.1. Controlli relativi agli Enti locali**

#### ***Controlli automatici sui progetti candidati***

- Candidature avvisi PNRR
  - CUP: si controlla che sia stato generato in DIPE a partire dal 2/12/2021, che non sia provvisorio, che lo stato in DIPE sia attivo e che non sia presente associato ad altri finanziamenti per edilizia
  - Edificio: si controlla che il codice sia presente nello SNAES e che non sia già stato inserito per la stessa candidatura<sup>1</sup>
- Candidature progetti in essere
  - CUP: si controlla che sia presente in DIPE, che non sia provvisorio, che lo stato in DIPE sia attivo e che non sia presente associato ad altri finanziamenti per edilizia
  - Edificio: si controlla che il codice sia presente nello SNAES e che non sia già stato inserito per la stessa candidatura<sup>2</sup>

#### ***Controlli automatici in sede di Avvio progetto***

- CUP: si controlla che sia presente in DIPE, che non sia provvisorio, che lo stato in DIPE sia attivo
- CUP: si controlla che non sia associato ad altri finanziamenti dell'edilizia scolastica<sup>3</sup>
- Codice Edificio: vengono effettuati i controlli riportati di seguito.

---

<sup>1</sup> Nel caso di candidature per asili nido e per centri polifunzionali e per enti locali del Trentino-Alto Adige, non essendo il codice edificio di queste strutture censito attualmente nello SNAES, nelle candidature si è acquisito l'indirizzo dell'edificio candidato; anche nel caso di nuove costruzioni viene acquisito solo l'indirizzo.

<sup>2</sup> Cfr. nota precedente.

<sup>3</sup> nel caso di presenza a sistema di finanziamento associato allo stesso CUP per il quale si deve procedere con la sottoscrizione dell'accordo viene richiesto (off line) all'ente beneficiario la compilazione di un template di "DICHIARAZIONE CORRETTO IMPIEGO DEI FINANZIAMENTI" per escludere il doppio finanziamento.

- Codici già presenti in graduatoria in quanto provenienti da candidature o programmazioni regionali relative a progetti in essere → in questo caso si effettua la verifica nello SNAES
- Per codici non presenti in graduatoria, perché relativi a nuove costruzioni e finanziamento non relativo ad asili nido, centri polifunzionali ed enti locali beneficiari del Trentino-Alto Adige, viene richiesta l'acquisizione del codice che deve essere presente nello SNAES

### ***Controlli in sede di stipula degli Accordi di concessione e Addendum***

Per quanto riguarda gli Accordi di concessione e gli eventuali Addendum dell'Accordo di concessione, si fa presente che nel sistema FUTURA sono gestiti con le seguenti modalità:

- il referente legale dell'ente specifica il titolo del progetto ed eventuali cofinanziamenti;
- conferma i dati, conosciuti dal sistema, relativi al rappresentante legale, alla PEC dell'ente e all'indirizzo della sede legale dell'ente;
- solo dopo la conferma dei dati suddetti è possibile effettuare lo scarico del template di Accordo di concessione previsto impostato dal sistema per lo specifico CUP con i dati sopra elencati;
- il rappresentante legale carica a sistema l'accordo di concessione firmato digitalmente.

Il sistema effettua i seguenti controlli:

- la firma digitale è valida temporalmente ed è quella del rappresentante legale (controllo effettuato tramite il codice fiscale)
- il documento che si allega corrisponde esattamente a quello prodotto dal sistema, ossia che non sia stato modificato nulla rispetto a quello prodotto.

Nel caso in cui tutti i controlli siano stati superati il documento viene inviato alla firma del direttore dell'Unità di missione. Con un'apposita funzione il direttore dell'Unità di missione ha visione di tutti gli accordi da controfirmare ed alla selezione degli stessi ha la possibilità di apporre una firma digitale massiva, ciascun accordo con doppia firma viene inviato al protocollo che provvede a notificare via PEC all'ente il documento controfirmato e protocollato. Il referente dell'ente può, quindi, scaricare l'accordo stipulato dal sistema.

Laddove il cronoprogramma presente negli Accordi di concessione ha avuto delle modifiche, sopravvenute successivamente alla stipula dell'accordo, è prevista la stipula di un addendum all'accordo di concessione anch'esso personalizzato per CUP e che segue le stesse modalità e gli stessi controlli già descritti per l'accordo di concessione.

### ***Verifiche sulle richieste di anticipo***

Gli anticipi possono essere richiesti solo dopo la sottoscrizione dell'Accordo di concessione. Per ciascuna misura e alle caratteristiche del progetto (in essere o meno), è prevista una percentuale di anticipo richiedibile, che viene definita in modo dinamico dal sistema.

La possibilità di richiedere l'anticipo è calendarizzata e la data di apertura della possibilità di richiesta viene comunicata all'ente tramite apposita nota protocollata inviata in modo massivo via PEC, tramite un applicativo del SiL.

Il referente legale dell'ente imposta a sistema la volontà di richiedere o meno l'anticipo e nel caso positivo, previa conferma dei dati del rappresentante legale, può scaricare un apposito template di richiesta anticipo che dovrà essere firmato dal rappresentante legale e riallegato a sistema.

Il sistema effettua i seguenti controlli:

- la firma digitale è valida temporalmente ed è quella del rappresentante legale (controllo effettuato tramite il codice fiscale)
- il documento che si allega corrisponde esattamente a quello prodotto dal sistema, ossia che non sia stato modificato nulla rispetto a quello prodotto.



## 3.2. Candidature SCUOLE e ITS – Controlli sul doppio finanziamento

### *Controlli automatici sul CUP sia per i progetti in essere sia per i nuovi Avvisi/decreti PNRR*

**Codice CUP** – il sistema informativo locale *FUTURA PNRR - Gestione progetti*, nel momento in cui una SCUOLA/ITS inserisce il codice CUP interroga l'archivio dati del CUPWeb, mediante l'utilizzo di un web service di tipo SOAP, raggiungibile su [cupweb.rgs.mef.gov.it](http://cupweb.rgs.mef.gov.it), messo a disposizione dal MEF, e recupera le informazioni relative allo stato di attivazione di quel codice CUP. Nello specifico il servizio prende in input un codice CUP di 15 caratteri e restituisce in output un flag attestante la validità o meno del codice di input.

Prima di effettuare il salvataggio il sistema informativo verifica anche che quel codice CUP inserito sia univoco nell'archivio dati delle candidature della piattaforma **FUTURA PNRR – Gestione progetti**. Inoltre, mediante l'utilizzo di un web service messo a disposizione dalla piattaforma informativa dei **PON - SIF2020**, viene verificato che il codice CUP inserito sia univoco all'interno dell'archivio dati dei progetti dei finanziamenti PON.

Il webservice, di tipo SOAP, `<xs:complexType name="verificaEsistenzaCUP">` prende in input il codice CUP di 15 caratteri e restituisce il seguente codice di esito:

Codice Esito	Messaggio Esito
0	OK
1	Parametro CUP non avvalorato
2	Lunghezza CUP diversa da 15 caratteri
3	CUP già presente sulla base dati SIF
5	<Errore restituito da OpenCUP>
9	<Errore Generico descrizione dell'errore>

Inoltre mediante l'utilizzo di un webservice messo a disposizione dalla piattaforma informativa del Piano Nazionale Scuola Digitale, **PNSD-Gestione Azioni**, viene verificato che il codice CUP inserito sia univoco anche all'interno dell'archivio dati dei progetti dei finanziamenti PNSD.

Il webservice/`serviziScuolaRest/checkInfoCup`, di tipo REST, prende in input il codice CUP di 15 caratteri e restituisce in output un codice di esito.

### *Accordo di concessione – Controlli automatici*

L'Accordo di concessione che il Legale rappresentante della SCUOLA/ITS deve firmare digitalmente è precompilato con le informazioni inserite presenti nella proposta progettuale; nello specifico i parametri dinamici che vengono inseriti in automatico nell'accordo sono i seguenti:

- CODICE\_MECCANOGRAFICO
- DENOMINAZIONE\_SCUOLA
- NOME\_LEGALE\_RAPPRESENTANTE
- COGNOME\_LEGALE\_RAPPRESENTANTE
- CODICE\_FISCALE\_LEGALE\_RAPPRESENTANTE
- CODICE\_FISCALE\_SCUOLA
- COMUNE\_SCUOLA
- CODICE\_CUP

- TITOLO\_PROGETTO
- IMP\_MAX\_FINANZIATO
- IMP\_TOT\_PROGETTO
- CODICE\_PROGETTO

Il processo di inoltro dell'accordo di concessione prevede che l'upload dell'accordo in pdf.p7m firmato digitalmente o la firma digitale online. Nel primo caso, il sistema verifica che la firma digitale sia autentica e il file firmato sia esattamente corrispondente alla ricevuta scaricata. Inoltre, in entrambi i casi, il sistema verifica che la firma è valida e che il codice fiscale del firmatario sia uguale al codice fiscale del legale rappresentante inserito dalla scuola nella proposta progettuale.

### ***Giustificativi di spesa – Controlli automatici***

Nell'inserimento di un giustificativo di spesa il sistema informativo locale controlla in automatico che il CUP, il CIG e i dati del Fornitore di quel giustificativo di spesa siano gli stessi indicati nella procedura alla quale si sta associando tale giustificativo. Le fatture elettroniche sono direttamente caricate tramite sistema informativo accedendo alla base dati SIDI in cui sono presenti tutte le fatture delle istituzioni scolastiche.

## **4. Invio dati a ReGiS comuni**

Non essendoci allo stato disponibili servizi web per l'interazione tra il sistema locale e ReGiS la comunicazione dei dati a ReGiS avviene tramite l'utilizzo di appositi template.

Il processo seguito per la comunicazione prevede l'apertura da parte del dirigente dell'Ufficio di monitoraggio di un ticket sul sistema ReGiS.

Si elencano le diverse tipologie di richieste:

1. Invio dell'anagrafica convenzione e progetti al momento della pubblicazione del decreto autorizzativo
2. Invio di richieste di rettifica dell'anagrafica a seguito di:
  - a. Cambio CUP → La richiesta fatta dall'ente beneficiario
  - b. Cambio codice locale → Esigenza che deriva da movimentazioni della graduatoria
  - c. Comunicazione di stato di rinuncia o revoca del finanziamento
3. Invio delle variazioni degli importi finalizzata alla comunicazione dell'importo del cofinanziamento che viene acquisito nel sistema locale
4. Sono inviate inoltre modifiche alle anagrafiche che scaturiscono da modifiche al titolo del progetto, richiesto dall'ente beneficiario, o dalla necessità di comunicare gli estremi e la data della convenzione