

**PARERE** 09/2026

(presentato in virtù dell'articolo 322,  
paragrafo 1, del TFUE)

IT

**sulla proposta di  
regolamento del  
Parlamento europeo e del  
Consiglio che istituisce il  
Fondo europeo per la  
coesione economica,  
sociale e territoriale,  
l'agricoltura e lo sviluppo  
rurale, la pesca e la  
politica marittima, la  
prosperità e la sicurezza  
per il periodo 2028-2034 e  
che modifica il  
regolamento  
(UE) 2023/955 e il  
regolamento (UE,  
Euratom) 2024/2509 (COM  
(2025) 565 final)**

(COM(2025) 565 final/2)



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA



*Bilancio dell'UE  
2028-2034*

# Indice

## Paragrafo

### **01 - 10 | Introduzione**

#### **01 - 10 | Perché la Corte formula il presente parere**

01 - 02 | Base giuridica

03 - 10 | Contesto

### **11 - 49 | Principali messaggi**

#### **11 - 12 | Valore aggiunto dell'UE**

#### **13 - 17 | Allineare gli obiettivi di spesa alle priorità delle politiche a livello UE**

#### **18 - 19 | Flessibilità di bilancio**

#### **20 - 24 | Semplificazione**

#### **25 - 27 | Ritmo di assorbimento dei fondi UE**

#### **28 - 29 | Quadro della performance**

#### **30 - 39 | I piani NRP e i pagamenti dell'UE agli Stati membri**

#### **40 - 47 | Conformità e rendicontabilità dei fondi spesi**

#### **48 - 49 | Mandato di audit della Corte dei conti europea**

### **50 - 142 | Osservazioni specifiche**

#### **50 - 56 | Disposizioni generali (titolo I)**

50 | Oggetto (articolo 1)

51 - 53 | Addizionalità e assenza di doppio finanziamento (articolo 7)

54 - 56 | Rispetto della Carta dei diritti fondamentali e dello Stato di diritto (articoli 8 e 9)

**57 - 73 | Quadro finanziario (titolo II)**

- 57 - 63 | Bilancio (articolo 10)
- 64 - 65 | Risorse aggiuntive e utilizzo delle risorse (articolo 11)
- 66 - 67 | Impegni di bilancio (articolo 14)
- 68 - 69 | Disimpegni (articolo 15)
- 70 - 73 | Contributi nazionali (articolo 20)

**74 - 92 | Piani di partenariato nazionale e regionale (titolo III)**

- 78 - 79 | Sfide e obiettivi da affrontare nei piani (articolo 22)
- 80 - 85 | Definizione delle misure e dei relativi traguardi qualitativi e quantitativi (articolo 22)
- 86 - 89 | Stima dei costi (articoli 22, 23 e 25)
- 90 - 91 | Valutazione dei piani NRP (articolo 23)
- 92 | Modifica del piano NRP (articolo 24)

**93 - 97 | Strumento dell'UE (titolo IV)****98 - 100 | Politica agricola comune (titolo V)****101 | Regioni ultraperiferiche (titolo VI)****102 - 114 | Governance dei piani (titolo VII)**

- 102 - 103 | Autorità responsabili dei piani (articolo 49)
- 104 | Autorità di coordinamento (articolo 50)
- 105 - 106 | Autorità di gestione (articolo 51)
- 107 - 108 | Organismi pagatori (articolo 52)
- 109 - 112 | Autorità di audit (articolo 53)
- 113 - 114 | Verifica dei costi sottostanti (articoli 50 e 53)

**115 - 132 | Norme di gestione e regole finanziarie (titolo VIII)**  
**Norme generali di gestione (articoli da 58 a 64)**

- 115 - 121 | Responsabilità degli Stati membri (articolo 58)
- 122 - 127 | Pacchetto annuale di affidabilità (articolo 59)
- 128 - 130 | Approccio di audit unico (articolo 61)
- 131 - 132 | Raccolta dei dati e trasparenza (articoli 63 e 64)

## **133 - 139 | Norme in materia di pagamenti (articoli 65-69)**

133 - 134 | Presentazione e valutazione delle domande di pagamento (articolo 65)

135 - 139 | Interruzioni, sospensioni e rettifiche finanziarie (articoli 66-69)

## **140 - 142 | Tipologia specifica di sostegno (titolo IX)**

140 | Strumenti finanziari (articoli 71-72)

141 | Entità sottoposte a una valutazione *ex ante* come beneficiari (articolo 73)

142 | Ricorso a forme semplificate di sostegno ai beneficiari (articolo 78)

## **Allegati**

**Allegato I – Informazioni sul contesto**

**Allegato II – Elenco delle pubblicazioni della Corte dei conti europea a cui si fa riferimento nel presente parere**

**Allegato III – Debolezze individuate nell'allegato I della proposta di regolamento sul quadro della performance**

## **Acronimi/abbreviazioni**

## **Glossario**

# Introduzione

## Perché la Corte formula il presente parere

### Base giuridica

- 01** Il 16 luglio 2025 la Commissione ha pubblicato la [proposta COM\(2025\) 565 final](#) di regolamento che istituisce il Fondo europeo. Il Consiglio, in data 18 ottobre 2025, e il Parlamento europeo, in data 6 novembre 2025, hanno chiesto alla Corte dei conti europea di esprimere un parere sulla proposta della Commissione.
- 02** La Corte, conformemente al proprio mandato istituzionale ([articolo 322, paragrafo 1, lettera a\)](#) del TFUE), formula il presente parere per contribuire al processo legislativo attraverso osservazioni sull'impostazione, sulla governance, sull'esecuzione finanziaria, sull'ambiente di controllo e sui potenziali rischi del Fondo europeo proposto.

### Contesto

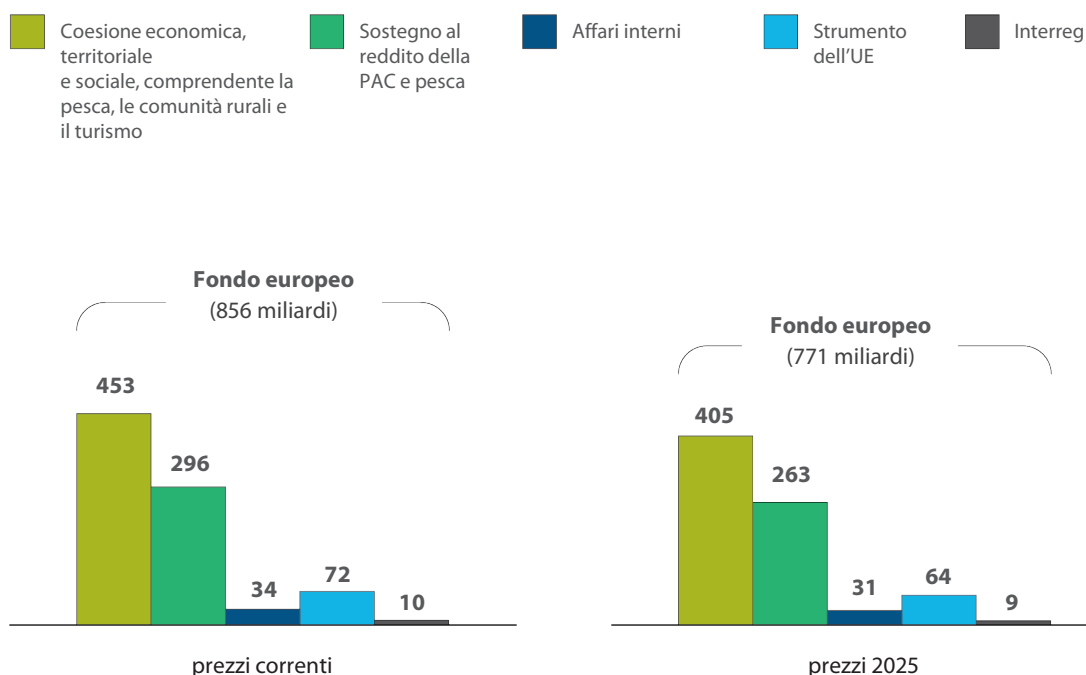
- 03** La proposta relativa al Fondo europeo riunisce molti fondi che prima erano separati, tra cui quelli per l'agricoltura (politica agricola comune – PAC) e la coesione ([allegato I](#)). La Corte sottopone ad audit questa spesa da molti anni e ha individuato, in particolare per la coesione, ripetute debolezze nella sua amministrazione, un tasso di errore troppo elevato e un'eccessiva complessità. La proposta interviene principalmente sul modello di spesa per i fondi a gestione concorrente, che prevede un netto passaggio dal rimborso delle spese sostenute a un approccio incentrato su un pagamento agli Stati membri a fronte delle realizzazioni da questi conseguite. Questo modello si ispira in larga misura all'esperienza maturata con l'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and*

*Resilience Facility* – RRF), che pure non è privo di criticità da quanto la Corte ha potuto constatare. Nel presente parere si evidenziano le questioni da chiarire prima che abbia inizio l'attuazione del Fondo europeo. Un cambiamento radicale come questo richiederà sempre un periodo di adattamento, via via che si acquisisce esperienza attraverso l'attuazione pratica. La Corte sottoporrà ad audit il processo fin dall'inizio, tenendo conto delle questioni sollevate nel presente parere, per contribuire attraverso le proprie raccomandazioni a far sì che la spesa dell'UE realizzi appieno il suo potenziale.

- 04** La proposta istituirebbe, per il periodo 2028-2034, un quadro comune di programmazione e attuazione attraverso un insieme unico di norme che la Commissione e gli Stati membri dell'UE devono applicare ai programmi sottoposti a gestione concorrente a sostegno della coesione economica, sociale e territoriale, dell'agricoltura e dello sviluppo rurale, della pesca e degli affari marittimi, della prosperità e della sicurezza. La proposta rappresenta un **cambiamento radicale rispetto all'architettura esistente del quadro finanziario pluriennale (QFP)**, in base alla quale tali politiche sono state gestite attraverso strumenti distinti, spesso ciascuno con obiettivi specifici, meccanismi di attuazione, modelli di governance e meccanismi di garanzia propri. Sebbene per la maggior parte della spesa PAC il funzionamento resti in larga misura invariato rispetto ad ora, **il regolamento proposto modificherà profondamente il modo in cui i fondi dell'UE sono in gran parte pianificati, assegnati, gestiti e controllati.**
- 05** La spesa proposta di circa 865 miliardi di euro a prezzi correnti costituisce la singola componente più cospicua del prossimo QFP. Rappresenta quasi il 44 % del bilancio dell'UE proposto, rispetto a circa il 63 % del QFP 2021-2027, in cui i finanziamenti per i programmi corrispondenti ammontavano a circa 785 miliardi di euro (*figura 1*). La Commissione propone inoltre di integrare tale spesa con prestiti agli Stati membri per un importo massimo di 150 miliardi di euro. La proposta è intesa a semplificare l'esecuzione del bilancio dell'UE, aumentando nel contempo la flessibilità per rispondere a sfide e crisi impreviste.

**Figura 1 | Bilancio del Fondo europeo e dei fondi precedenti corrispondenti, a prezzi correnti e a prezzi 2025**

(importi in miliardi di euro)



*Nota:* Le dotazioni finanziarie del QFP per il periodo 2021-2027 e 2028-2034 comprendono i rimborsi di NGEU.

La dotazione del Fondo europeo indicata non comprende il prestito proposto di 150 miliardi di euro. I prezzi 2025 sono calcolati sulla base di un deflatore fisso del 2 % annuo.

*Fonte:* Corte dei conti europea, sulla base dei dati della Commissione.

## 06 Le principali modifiche introdotte dalla proposta sono le seguenti:

- un quadro incentrato su **un unico piano di partenariato nazionale e regionale** (piano NRP) per ciascuno Stato membro;
- **un nuovo modello di finanziamento e attuazione**, in base al quale la maggior parte dei pagamenti dell'UE agli Stati membri dipenderà dal conseguimento di traguardi qualitativi e quantitativi predefiniti per riforme e investimenti, anziché dal rimborso delle spese ammissibili sostenute, come avviene ora. Questo modello di attuazione è ampiamente ispirato al dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF), uno strumento temporaneo creato per soddisfare le esigenze di finanziamento emerse a seguito della pandemia di COVID-19. Sebbene la proposta mantenga elementi delle disposizioni comuni applicabili alla gestione concorrente, le modalità di funzionamento di quest'ultima risentirebbero profondamente dei pagamenti basati su traguardi qualitativi e quantitativi.

La proposta prevede inoltre di mettere a disposizione degli Stati membri prestiti per un importo massimo di 150 miliardi di euro per finanziare ulteriori investimenti e riforme, oltre a quelli coperti da sovvenzioni.

**07** Il regolamento **ridefinirebbe in larga misura l'applicazione della modalità di gestione concorrente** e i rispettivi ruoli della Commissione, del Consiglio, degli Stati membri e delle autorità regionali, come illustrato di seguito.

- **Commissione e Consiglio:** diversamente da quanto avviene nelle tradizionali modalità di gestione concorrente, i piani NRP sarebbero approvati dal Consiglio su proposta della Commissione, come nel caso dell'RRF.
- **Commissione e Stati membri:** cambierebbero il ruolo e la sorveglianza esercitati dalla Commissione nell'utilizzo dei fondi dell'UE da parte degli Stati membri: gli Stati membri sarebbero investiti di maggiori responsabilità per quanto riguarda l'assegnazione dei fondi, l'attuazione delle misure volte a conseguire i traguardi qualitativi e quantitativi, la comunicazione dei progressi compiuti e la fornitura di garanzie.
- **Autorità nazionali e regionali:** nella proposta è incluso il principio di partenariato e di governance a più livelli. Nell'ambito del piano unico, gli Stati membri disporrebbero della flessibilità necessaria per organizzare l'attuazione in linea con il proprio assetto istituzionale e per coinvolgere le regioni nella pianificazione e nell'attuazione dei fondi.

Tuttavia, la Commissione resterebbe responsabile in ultima istanza dell'esecuzione del bilancio dell'UE nel rispetto del diritto dell'UE e nazionale.

**08** In tale contesto, il presente parere formula osservazioni e suggerimenti per richiamare l'attenzione su questioni di chiarezza, coerenza e completezza della proposta. La Corte individuato gli ambiti in cui potrebbero essere necessari miglioramenti da parte dei colegislatori. La prima parte del parere riporta i messaggi principali della Corte su temi cruciali, mentre la seconda parte contiene un'analisi degli articoli secondo la struttura della proposta di regolamento.

**09** Il presente parere pone l'attenzione sugli elementi comuni a tutte le politiche coperte dal Fondo europeo. Andrebbe letto congiuntamente al [parere 05/2026](#), che presenta l'effetto complessivo delle proposte della Commissione sulla politica agricola comune (PAC), nonché le disposizioni specifiche del Fondo europeo proposto che riguardano gli interventi agricoli e i sistemi di controllo. Le norme presentate nella proposta saranno integrate da regolamenti settoriali, che non sono oggetto del presente parere.

- 10** La Corte osserva inoltre che, a seguito della proposta della Commissione, sono in corso discussioni tra la Commissione e i colegislatori su potenziali modifiche, ad esempio sull'uso dell'“importo di flessibilità” proposto e sul bilanciamento della ripartizione dei fondi tra i diversi settori d'intervento. Il parere della Corte non riguarda questi ulteriori sviluppi, ma si basa sulla proposta pubblicata, ad eccezione di un numero limitato di elementi esplicitamente menzionati.

# Principali messaggi

## Riquadro 1

### Sintesi dei principali messaggi

- **Un radicale cambiamento rispetto al precedente QFP** – La proposta fa confluire in un unico piano nazionale per ogni Stato membro i finanziamenti relativi sia alle politiche di lunga durata (come la coesione e l'agricoltura) che alle priorità emergenti e introduce inoltre la possibilità di un'ingente indebitamento dell'UE per finanziare l'erogazione di prestiti agli Stati membri. Tale integrazione, seppur mirata a migliorare la coerenza, combina al contempo politiche che hanno obiettivi, orizzonti temporali e logiche di attuazione diversi, con il rischio di una maggiore complessità e di compromessi tra le priorità. Sono necessarie misure di salvaguardia per garantire il pieno rispetto del principio obbligatorio di partenariato e della governance a più livelli.
- **Modello di attuazione ibrido** – La proposta presenta un modello basato sul conseguimento di traguardi qualitativi e quantitativi, mantenendo nel contempo elementi del modello basato sui costi. Il regolamento dovrebbe chiarire l'interazione tra i principi orizzontali, i requisiti di performance e i controlli di legittimità e regolarità. Se si sovraccarica uno strumento unico con più strati di obiettivi, garanzie e obblighi di comunicazione, la complessità può risultare accresciuta, l'obbligo di rendiconto indebolito e l'efficace attuazione compromessa. Il regolamento dovrebbe chiarire inoltre che il rispetto delle norme UE e nazionali è obbligatorio e che l'inadempienza dà luogo a conseguenze finanziarie per gli Stati membri.

- **Quadro della performance** – L'utilizzo dei finanziamenti non collegati ai costi non è sufficiente a far sì che lo strumento sia basato sulla performance. I piani NRP devono essere attuati nell'ambito del quadro della performance istituito dalla [proposta di regolamento sulla performance](#). Il fatto che lo strumento dipenda da traguardi qualitativi e quantitativi basati sulle realizzazioni, unitamente a settori di intervento definiti in modo ampio e a indicatori di risultato deboli o assenti, compromette la comparabilità, impedisce una valutazione pregnante dell'efficacia, dell'efficienza e del rapporto costi/benefici e accresce i rischi per l'affidabilità, in quanto traguardi qualitativi e quantitativi poco chiari non possono essere opportunamente verificati o sottoposti a un audit adeguato.
- **Discrezionalità sulle priorità di spesa, entro i limiti delle disposizioni orizzontali dell'UE** – La discrezionalità di cui pur godono gli Stati membri nel definire le priorità per gli obiettivi nell'ambito dei rispettivi piani NRP è esercitata entro i limiti dell'assegnazione tematica, della segregazione delle politiche e degli obiettivi a livello dell'UE. I piani NRP devono considerare tutti gli obiettivi specifici del Fondo. Tuttavia, nell'ambito della dotazione finanziaria disponibile, la capacità di tali piani di fronteggiare in modo soddisfacente tutti gli obiettivi a livello dell'UE e, al tempo stesso, di adattare gli interventi alle esigenze di sviluppo regionali e nazionali e alle strategie a lungo termine può essere limitata.
- **Il quadro di riferimento tra la Commissione e gli Stati membri viene semplificato, ma potrebbe permanere la complessità amministrativa negli Stati membri** – La proposta intende semplificare la gestione finanziaria tra la Commissione e gli Stati membri sostituendo una moltitudine di programmi e norme con singoli piani NRP, nonché sostituendo il rimborso di costi con pagamenti basati su traguardi qualitativi e quantitativi. Nel complesso, potrebbe essere conseguita una certa semplificazione, principalmente tra la Commissione e gli Stati membri, mentre il grado di onere amministrativo a livello nazionale, regionale o dei beneficiari potrebbe rimanere immutato o persino aumentare.
- **I pagamenti basati su costi stimati e sul conseguimento di traguardi qualitativi e quantitativi sono focalizzati sulle realizzazioni** – Per attivare i pagamenti, il modello di attuazione si basa su traguardi qualitativi e quantitativi connessi a realizzazioni. In altre parole, è incentrato sui progressi nell'attuazione anziché sui risultati. Sono necessarie valide stime dei costi, ma la proposta manca di adeguate salvaguardie a tal proposito. Gli Stati membri non sono tenuti a rendicontare la spesa pubblica per operazione. I traguardi qualitativi e quantitativi devono essere definiti con precisione in modo che sia chiaro quando possano considerarsi raggiunti. Le differenze di impostazione, ambizione e interpretazione tra Stati membri rischiano di ridurre la comparabilità, la parità di trattamento e la valutazione complessiva della performance della spesa dell'UE.

- **Una maggiore pressione sull'assorbimento, associata alla flessibilità legata alle crisi e a maggiori possibilità di riassegnazione dei fondi, può ridurre la prevedibilità delle dotazioni finanziarie** – Il quadro finanziario proposto introduce elementi che potrebbero ridurre la prevedibilità per gli investimenti a lungo termine, tra cui una maggiore pressione di assorbimento, la flessibilità legata alla crisi e maggiori possibilità di riassegnazione. Pur mirando a introdurre un elemento di flessibilità nella programmazione pluriennale dei fondi dell'UE, tali elementi potrebbero anche limitare la capacità degli Stati membri e delle regioni di pianificare e attuare investimenti complessi a lungo termine, nonché accrescere l'incertezza circa la continuità dei finanziamenti. Resta da vedere se l'assorbimento dei fondi dell'UE aumenterà rispetto sia al QFP che all'RRF.
- **Rendicontabilità e affidabilità** – Il regime di affidabilità proposto comporta rischi di rendicontabilità e la Commissione, che rimane responsabile in ultima istanza dell'esecuzione del bilancio, potrebbe non essere in grado di fornire alle autorità di scarico le garanzie di affidabilità richieste dal trattato. Ad esempio, nell'ambito del sistema proposto, la Commissione non effettuerebbe verifiche obbligatorie sulla regolarità (traguardi qualitativi e quantitativi) prima dei pagamenti, a differenza di quanto avviene per l'RRF. Nel complesso, la proposta rischia di ridurre il ruolo di guida e vigilanza della Commissione, facendo al contempo maggiore affidamento sui sistemi nazionali, anche se la Corte ha costantemente individuato criticità nei sistemi di controllo e di audit degli Stati membri. Al fine di assicurare la tutela degli interessi finanziari dell'UE nonché pratiche di controllo sufficienti e uniformi tra gli Stati membri, la Commissione dovrebbe stabilire requisiti efficaci in materia di controllo e audit, specificando esplicitamente le conseguenze finanziarie in caso di inadempienza, in particolare per quanto riguarda le rettifiche finanziarie e i recuperi.

## Valore aggiunto dell'UE

- 11** Il Fondo europeo proposto riunisce politiche che da tempo sono al centro dell'integrazione europea (in particolare la politica di coesione e la politica agricola comune), sostenendo in tal modo gli obiettivi di rilevanza europea stabiliti nei trattati<sup>1</sup>. Il sostegno è concentrato sulla riduzione delle disparità economiche, sociali e territoriali tra le regioni e sulla promozione di un settore agricolo equo e sostenibile che contribuisca alla sicurezza alimentare e alla protezione dell'ambiente in tutta l'UE. La proposta comprende anche finanziamenti per gli interventi nel settore degli affari interni, disciplinati da altre disposizioni dei trattati<sup>2</sup>, nonché finanziamenti per la competitività, la preparazione e la sicurezza.

<sup>1</sup> Articoli 38-39 e 174 del [trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#) (TFUE).

<sup>2</sup> Articolo 3, del [trattato sull'Unione europea](#); titolo V del TFUE.

- 12** In recenti lavori svolti, la Corte ha sottolineato<sup>3</sup> la necessità di definire chiaramente il valore aggiunto dell'UE nella normativa e di applicare tale concetto in modo uniforme e sistematico quando si assegnano fondi dell'UE a programmi e iniziative, nonché di fare in modo che il valore aggiunto dell'UE sia valutato *ex post*. In caso contrario, il valore aggiunto dell'UE rischia di essere interpretato in modo diverso a seconda degli interventi, il che comporta valutazioni dello stesso che non sono comparabili tra i diversi programmi. Affinché il valore aggiunto dell'UE sia un concetto pregnante, il regolamento dovrebbe fornire criteri chiari e applicati in modo uniforme, sufficientemente specifici da consentire una valutazione obiettiva.

## Allineare gli obiettivi di spesa alle priorità delle politiche a livello UE

- 13** La proposta fissa obiettivi generali che abbracciano quasi tutte le priorità dell'UE, tra cui la coesione economica e sociale, l'assicurare la produzione agricola e della pesca, la protezione dell'ambiente e la lotta ai cambiamenti climatici, la digitalizzazione, i trasporti, la migrazione, la competitività, la difesa e la sicurezza. In particolare, il fatto che siano inclusi obiettivi in materia di sicurezza e capacità di difesa consente agli Stati membri di dare priorità a quest'ultima e, rispetto ai precedenti QFP, di assegnare maggiori risorse per affrontare i rischi geopolitici. Tutti questi obiettivi devono essere affrontati dagli Stati membri nei rispettivi piani NRP. In pratica, la misura in cui ciò avviene può variare, in quanto la proposta di regolamento conferirebbe agli Stati membri un certo margine di discrezionalità per assegnare il limitato importo delle risorse nazionali e dell'UE alle priorità che ritengono più importanti. Di conseguenza, non è ancora chiaro in che modo la Commissione valuterà se le diverse priorità concordate a livello dell'UE siano adeguatamente affrontate nei piani NRP (paragrafi [59](#), [78](#) e [79](#)).
- 14** La dimensione UE della spesa potrebbe essere promossa anche, ad esempio, mediante investimenti in progetti transnazionali, comprese le infrastrutture transfrontaliere, che gli Stati membri possono sostenere attraverso i piani NRP.
- 15** La discrezionalità concessa agli Stati membri nell'assegnazione dei fondi può essere esercitata solo entro i limiti dei requisiti di assegnazione tematica e di altre disposizioni a livello dell'UE che riflettono le priorità dell'UE, quali la segregazione per i pagamenti diretti della PAC, lo sviluppo rurale e le regioni meno sviluppate, il traguardo quantitativo del 14 % per la spesa sociale e quello del 43 % per la spesa destinata alle azioni per il clima e

---

<sup>3</sup> [Analisi 03/2025](#), riquadro 1.

l'ambiente<sup>4</sup> (paragrafi 58 e 63). Tuttavia, gli Stati membri e le regioni possono incontrare difficoltà nel soddisfare le proprie esigenze di sviluppo prioritarie, contribuendo nel contempo a tutte le priorità dell'UE.

- 16** Per quanto riguarda la politica di coesione, la proposta pone maggiormente l'accento sulla programmazione a livello nazionale, collegandola nel contempo più strettamente alle iniziative orizzontali dell'UE, in particolare al semestre europeo, comprese le sue raccomandazioni di riforma, al decennio digitale e ai piani nazionali per l'energia e il clima. Sebbene l'allineamento alle priorità dell'UE sia un obiettivo di lungo periodo, nella proposta è altresì esplicito che gli Stati membri devono tenere conto delle esigenze delle proprie regioni nel redigere i piani NRP. Tuttavia, per alcuni Stati membri, il passaggio a un unico piano NRP può incidere sul ruolo delle regioni nel processo decisionale rispetto al sistema attuale. La proposta non prevede salvaguardie sufficienti per assicurare che le agende nazionali sostengano le esigenze di sviluppo regionale o che il principio di partenariato obbligatorio e la governance a più livelli siano pienamente rispettati. Negli Stati membri sarà necessario un coordinamento efficace per far sì che siano affrontate le disparità economiche, sociali e territoriali tra le regioni.
- 17** La proposta ribadisce principi orizzontali quali i diritti fondamentali, la non discriminazione, la parità di genere e la protezione dell'ambiente. La Commissione e gli Stati membri dovrebbero garantire il rispetto di questi importanti principi. Tale rispetto dovrebbe essere conseguito a livello dei piani NRP, riducendo al minimo nel contempo i costi amministrativi per i beneficiari ed evitando inutili oneri burocratici.

## Flessibilità di bilancio

- 18** L'obiettivo della proposta di regolamento è offrire sia agli Stati membri che alla Commissione flessibilità nel modo in cui assegnano il sostegno dell'UE agli obiettivi specifici stabiliti dalla proposta stessa e nel modo in cui si adeguano all'insorgere di nuove priorità d'intervento o al loro evolvere durante il periodo di programmazione. Rispetto al periodo del QFP 2021-2027, la proposta riduce l'assegnazione e la concentrazione tematica sulle priorità dell'UE e rafforza elementi quali l'"importo di flessibilità" del 25 % nei piani NRP (paragrafo 67) e lo Strumento dell'UE gestito dalla Commissione (paragrafi 93-97). Tuttavia, tale importo di flessibilità opera all'interno di un quadro che prevede una segregazione e obiettivi di spesa trasversali. Nel loro insieme, questi elementi limitano le possibilità di riassegnazione delle risorse, nonché la capacità di rispondere alle esigenze di sviluppo regionali e settoriali. Tenendo conto degli sviluppi più recenti e dei negoziati in

---

<sup>4</sup> Articoli 4 e 6 e allegato III della [proposta di regolamento sulla performance](#); articolo 10, paragrafo 5 della [proposta di Fondo europeo](#).

corso (paragrafi 58 e 67), la flessibilità prevista dalla proposta iniziale potrebbe essere ridotta.

- 19** La proposta introduce inoltre la possibilità per gli Stati membri di finanziare l'attuazione del rispettivo piano NRP mediante prestiti dell'UE per un importo massimo di 150 miliardi di euro, che dovranno essere poi rimborsati dagli Stati membri in questione. Uno strumento di prestito dell'UE di tale portata, e non in risposta a una situazione di crisi, rappresenta una novità significativa che rende l'UE il tesoriere degli Stati membri e un mutuatario sui mercati dei capitali, nonché un prestatore agli Stati membri, al fine di perseguire regolari obiettivi d'intervento. A differenza dei precedenti strumenti di prestito su vasta scala dell'UE, la proposta relativa allo strumento di prestito non si basa su disposizioni specifiche del trattato, bensì su una combinazione di disposizioni settoriali e del quadro stabilito per l'indebitamento. Tali prestiti agli Stati membri sono garantiti dal margine di manovra del bilancio, senza altre disposizioni specifiche. Un ampio ricorso al margine di manovra come garanzia per i prestiti può ridurre la protezione del bilancio dell'UE e la prevedibilità dei contributi nazionali al bilancio dell'UE; inoltre, può implicare che gli Stati membri debbano effettuare pagamenti supplementari al bilancio dell'UE. Inoltre, la tempistica dei rimborsi sarà approvata dal Consiglio su proposta della Commissione per ciascuno Stato membro. L'utilizzo dello strumento di prestito può avere implicazioni di politica monetaria, che andrebbero analizzate (paragrafi 61 e 62).

## Semplificazione

- 20** La proposta di Fondo unico e i piani NRP mirano ad assicurare finanziamenti dell'UE più semplici e meno frammentari, nonché più coerenza e sinergie nella programmazione degli interventi nell'ambito delle diverse politiche. La proposta riunisce diverse logiche di intervento, quali le operazioni strategiche di sviluppo territoriale della politica di coesione, il sostegno al reddito e la regolamentazione del mercato della politica agricola e gli interventi operativi nel settore degli affari interni.
- 21** L'attuale moltitudine di programmi e norme sarà sostituita da singoli piani NRP nell'ambito di un insieme comune di norme, il che semplificherà gli accordi tra la Commissione e gli Stati membri. Con il nuovo modello di attuazione, i pagamenti della Commissione agli Stati membri saranno subordinati al conseguimento di traguardi qualitativi e quantitativi per le riforme e gli investimenti. Ciò razionalizzerà l'erogazione dei fondi del bilancio dell'UE da parte della Commissione.
- 22** Tuttavia, a livello nazionale e regionale, la programmazione e l'attuazione degli interventi nell'ambito di un unico piano possono richiedere un maggiore coordinamento (paragrafo 75). Inoltre, poiché la semplificazione non deve andare a scapito della

rendicontabilità nell'utilizzo dei fondi<sup>5</sup>, è opportuno stabilire requisiti efficaci in materia di controllo e audit, che dovrebbero includere anche verifiche delle operazioni sottostanti e dei pagamenti effettuati ai beneficiari e ai destinatari (finali).

- 23** La semplificazione per i beneficiari e i destinatari (finali) potrebbe essere limitata dal fatto che i requisiti di attuazione sono definiti a livello dell'UE e degli Stati membri, compresi i principi orizzontali, gli obblighi di performance derivanti dal regolamento sulla performance (rendicontazione, verifica e documentazione supplementare) e l'obbligo costante di assicurare la legittimità e la regolarità della spesa dell'UE. Inoltre, un'efficace semplificazione per i beneficiari e i destinatari (finali) dipenderà principalmente dal modo in cui la Commissione e gli Stati membri sceglieranno di rendere operativo il nuovo modello di attuazione, compreso il maggiore ricorso obbligatorio a forme semplificate di sostegno dell'UE (paragrafo **142**).
- 24** Nel complesso, sebbene si possa conseguire una semplificazione tra la Commissione e gli Stati membri, ciò non si traduce in una maggiore semplificazione né a livello nazionale e regionale né per i beneficiari, per i quali l'onere amministrativo può rimanere considerevole.

## Ritmo di assorbimento dei fondi UE

- 25** La proposta comprende diversi elementi volti ad accelerare i pagamenti agli Stati membri. Rispetto alle attuali modalità di gestione concorrente, la proposta, basata sul conseguimento di traguardi qualitativi e quantitativi, può portare a pagamenti più rapidi, oltre all'aumento del prefinanziamento proposto. Una differenza rispetto all'RRF è che gli Stati membri possono presentare richieste di pagamento che riflettono i traguardi qualitativi e quantitativi conseguiti, anziché le rate fisse per una serie predefinita di detti traguardi. Questi elementi possono facilitare l'erogazione anticipata dei fondi UE e contribuire a ridurre gli impegni di bilancio ancora da liquidare<sup>6</sup> (paragrafi **68** e **69**). Tuttavia, ciò non risponde di per sé alle sfide connesse all'attuazione, alla qualità della spesa o al conseguimento dei risultati.
- 26** Allo stesso tempo, la proposta introduce una regola di disimpegno n+1 che potrebbe ridurre il rischio di persistenti arretrati di fondi non spesi, come già evidenziato dalla Corte<sup>7</sup>. Si tratta di un inasprimento delle regole rispetto all'attuale politica in materia di

<sup>5</sup> [Analisi 04/2025](#), paragrafi 15 e 51.

<sup>6</sup> [Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2024](#), paragrafi 2.26-2.31, 2.72 e 2.73.

<sup>7</sup> [Analisi 05/2019 \(analisi rapida di casi\)](#), paragrafi 45 e 46, 50; [parere 02/2025](#), paragrafo 37.

coesione, affari interni e sviluppo rurale, che in forza di regole  $n+2/n+3$  consentono di procedere all'attuazione due o tre anni dopo l'impegno dei fondi dell'UE senza che lo Stato membro perda i fondi in questione. Vengono inoltre ridotti i tempi di attuazione, favorendo misure che possono essere attuate più rapidamente, piuttosto che misure più complesse che potrebbero avere un impatto maggiore (paragrafi 68 e 69).

- 27** La Corte sottolinea l'importanza di un'adozione tempestiva delle proposte legislative dell'UE e della successiva adozione dei piani NRP, poiché altrimenti l'attuazione inizierà in ritardo, ritardando i pagamenti ai beneficiari. L'adozione tempestiva della legislazione dell'UE è inoltre indispensabile affinché gli Stati membri adeguino le norme nazionali in tempo utile per avviare l'attuazione dei piani NRP (paragrafo 76).

## Quadro della performance

- 28** Il quadro della performance proposto non è concepito sufficientemente bene da permettere la valutazione della performance né garantire quest'ultima. Secondo la [proposta di regolamento sulla performance](#) formulata dalla Commissione, le misure contenute nei piani NRP devono essere collegate, tramite i settori di intervento, a indicatori di realizzazione e di risultato (i traguardi qualitativi e quantitativi finali fungono da indicatori di realizzazione). In molti casi, i settori di intervento sono definiti in modo vago e si prestano a interpretazione: misure completamente diverse possono quindi essere collegate allo stesso settore. Per di più, gli indicatori di realizzazione e di risultato spesso non sono chiari e si incentrano su risorse (*input*) o attività, lasciando notevoli margini di interpretazione circa il loro contenuto ed il loro oggetto ([allegato III](#)). Dati tali punti deboli del quadro della performance così come concepito (simili a quelli individuati nell'RRF), sarà difficile valutare la performance e trarre garanzie sul raggiungimento dei traguardi qualitativi e quantitativi (per maggiori informazioni sul quadro della performance, cfr. anche il parere 10/2026 della Corte).
- 29** Nell'[analisi 02/2025](#), la Corte ha altresì osservato che il fatto di ricorrere a finanziamenti non collegati ai costi, così come avvenuto nell'RRF, non rende di per sé questo dispositivo uno strumento basato sulla performance. La Corte ha ripetutamente sottolineato gli insegnamenti da trarre per migliorare l'orientamento alla performance, la rendicontabilità e la trasparenza dei futuri strumenti.

## I piani NRP e i pagamenti dell'UE agli Stati membri

- 30** I piani NRP devono affrontare un'ampia gamma di priorità. A tale riguardo sono essenziali requisiti chiari su ciò che gli Stati membri devono includere nel proprio piano (paragrafi [13](#), [78](#) e [79](#)). L'esperienza maturata dalla Corte con l'RRF dimostra che può risultare difficile per gli Stati membri definire misure che affrontino tutte le priorità. Andrebbe stabilita una metodologia di valutazione strutturata e trasparente per garantire che la Commissione valuti i piani NRP in modo omogeneo (paragrafi [90](#) e [91](#)).
- 31** Nell'ambito del modello proposto, gli Stati membri riceveranno pagamenti per investimenti e riforme e i relativi traguardi qualitativi e quantitativi stabiliti nel rispettivo piano NRP. I traguardi qualitativi e quantitativi sono importanti in quanto innescano il versamento dei fondi dell'UE a uno Stato membro. Ciò differisce radicalmente dall'approccio attuale nell'ambito dei fondi a gestione concorrente, in base al quale nella maggior parte dei casi sono accumulati e rimborsati dai fondi dell'UE i costi ammissibili sostenuti dai beneficiari per l'attuazione di operazioni ammissibili.
- 32** I traguardi e gli obiettivi devono pertanto essere definiti con precisione perché sia chiaro quando possono essere considerati conseguiti e perché si possa procedere a una verifica oggettiva e assicurare quindi la certezza del diritto. In base alla proposta, i traguardi quantitativi, salvo in casi debitamente giustificati, devono essere scelti da un elenco di indicatori di realizzazione standardizzati di cui all'allegato I della [proposta di regolamento sulla performance](#). Ciò favorisce l'armonizzazione tra gli Stati membri e al loro interno, in linea con le precedenti raccomandazioni della Corte sull'RRF (paragrafi [80-85](#)).
- 33** Tuttavia, gli indicatori proposti nell'allegato I della [proposta di regolamento sulla performance](#) non sono sempre sufficientemente chiari e mantengono alcune criticità già osservate nell'RRF<sup>8</sup>. In particolare, l'allegato I comprende una serie di indicatori di realizzazione scarsamente definiti che consentono di riportare per lo stesso indicatore e campo di intervento tipi molto diversi di attività, durata e intensità del sostegno, quali "numero di partecipanti", "numero di discenti" o "numero di persone" o "numero di imprese" beneficiarie, e che possono variare notevolmente in termini di ambizione ([allegato III](#)). Inoltre, l'uso di indicatori di realizzazione standardizzati può favorire la comparabilità e l'armonizzazione, ma non dovrebbe implicare un approccio puramente dall'alto verso il basso. In particolare, per quanto riguarda le riforme e gli investimenti specifici per paese, le realizzazioni e i risultati vanno definiti e concordati tra la

---

<sup>8</sup> [Analisi 02/2025](#), paragrafi 11, 27 e 30.

Commissione e gli Stati membri, tenendo conto dei contesti nazionali e regionali, delle condizioni di partenza e dell'atteso contributo agli obiettivi strategici.

- 34** Per assicurare la trasparenza, la parità di trattamento degli Stati membri e una verifica obiettiva, andrebbero definite metodologie per fissare i traguardi qualitativi e i valori dei traguardi quantitativi, nonché per stabilire i “valori da erogare”. In particolare, le riforme andrebbero valutate sulla base di principi comuni. Inoltre, la proposta dovrebbe fornire orientamenti espliciti e tempestivi sulle modalità di determinazione dei valori da erogare, in quanto non è chiaro se questi rifletteranno l'importanza relativa di ciascun traguardo qualitativo o quantitativo e saranno proporzionati ai finanziamenti necessari per conseguirli o se sarà seguito un altro approccio. Occorre inoltre specificare come determinare gli “importi accantonati per le riforme” (paragrafi [80-84](#)).
- 35** Inoltre, occorre migliorare i criteri di valutazione per i traguardi qualitativi e quantitativi, di cui all'allegato VIII della proposta, per fare in modo che le decisioni di pagamento siano sufficientemente oggettive (paragrafo [134](#)).
- 36** Nell'ambito del modello di attuazione proposto, le stime *ex ante* dei costi diventeranno fondamentali per determinare l'importo del sostegno dell'UE da versare al conseguimento dei traguardi qualitativi e quantitativi concordati e i pagamenti agli Stati membri non saranno adeguati (ridotti o aumentati) per riflettere i costi effettivamente sostenuti. È pertanto necessario realizzare *ex ante* solide stime dei costi che valgano per l'intero periodo, ma la proposta non prevede salvaguardie adeguate al riguardo. Fornisce pochi orientamenti sul modo in cui tali stime vadano preparate, comprovate e valutate. La Corte rileva il rischio che gli Stati membri possano utilizzare ipotesi divergenti, il che comporta valutazioni incoerenti per misure simili. Ciò potrebbe compromettere la comparabilità e creare rischi di stime dei costi gonfiate o scarsamente giustificate. Secondo la proposta, le stime dei costi devono rimanere plausibili e ragionevoli per l'intera attuazione ed essere riesaminate a medio termine, compreso un “riesame dei costi totali stimati delle misure”<sup>9</sup>, che comporterebbe all'occorrenza un aggiornamento dei costi stimati per le misure nell'ambito dei piani NRP. Tuttavia, le disposizioni dovrebbero chiarire in che modo tale requisito vada messo in pratica e in che modo la Commissione lo valuterà e verificherà (paragrafi [86-89](#)).
- 37** Il regolamento proposto stabilisce inoltre elementi chiave, quali i requisiti di assegnazione tematica (paragrafi [58](#) e [63](#)) e i tassi di contributo nazionali (paragrafi [70-73](#)), sulla base di stime *ex ante* dei costi. Per definizione, le stime dei costi non sono mai del tutto esatte, in quanto possono essere sovrastimate o sottostimate. Vi è pertanto il rischio che questi elementi chiave possano essere sostanzialmente diversi da quanto atteso, il che può essere

---

<sup>9</sup> Articolo 25, paragrafo 2, della [proposta](#).

solo attenuato da solide stime dei costi (paragrafi [86-89](#)). In ultima analisi, la certezza della pari applicazione di questi elementi chiave potrebbe essere raggiunta solo se questi fossero stabiliti sulla base dei costi effettivi sostenuti dagli Stati membri per l'attuazione dei piani.

**38** Per quanto riguarda la PAC, la proposta prevede anche la possibilità di effettuare pagamenti agli Stati membri sulla base di quelle che sono descritte come “realizzazioni”<sup>10</sup> (ad esempio, pagamenti basati sulla superficie e sugli animali), anziché di traguardi qualitativi e quantitativi. Ciò garantirà la continuità con le disposizioni attuali, in quanto la maggior parte dei pagamenti si basa già su diritti non collegati ai costi o su opzioni semplificate in materia di costi per alcuni investimenti. Il regolamento dovrebbe chiarire quali interventi della PAC dovrebbero essere basati sulle realizzazioni e quali dovrebbero essere basati su traguardi qualitativi e quantitativi, in quanto è importante distinguere chiaramente tra le diverse logiche di attuazione all'interno dello stesso quadro. Altrimenti si creerebbe incertezza e ne potrebbe discendere un'attuazione incoerente tra gli Stati membri (paragrafo [85](#)).

**39** Infine, la proposta prevede che i pagamenti totali della Commissione a uno Stato membro non superino gli importi totali versati dallo Stato membro ai beneficiari nell'attuazione del rispettivo piano NRP. Poiché i beneficiari possono essere organismi pubblici quali ministeri o agenzie, questa disposizione non impedisce situazioni in cui i pagamenti ricevuti dal bilancio dell'UE superano, nel complesso, gli importi versati da tali organismi per attuare le operazioni alla base dei traguardi qualitativi e quantitativi (paragrafo [127](#)).

## Conformità e rendicontabilità dei fondi spesi

**40** Il nuovo modello di attuazione attribuisce un peso significativo alla qualità e all'affidabilità delle informazioni contenute nei piani degli Stati membri e nella loro rendicontazione sui traguardi qualitativi e quantitativi conseguiti. L'assenza di metodologie chiare, armonizzate e applicate in modo uniforme per la valutazione dei piani, delle richieste di pagamento e dei conseguimenti comunicati durante l'attuazione comporta il rischio di interpretazioni divergenti, di un'applicazione incoerente e di un trattamento non paritario degli Stati membri. Per contribuire a una sufficiente solidità del quadro di attuazione occorre più chiarezza sull'applicazione di concetti quale quello di doppio finanziamento (paragrafi [52](#) e [53](#)).

---

<sup>10</sup> Ibidem, articolo 22, paragrafo 2, secondo comma, lettera c).

- 41** Inoltre, la proposta prevede che la Commissione paghi sulla base di dichiarazioni degli Stati membri che i traguardi qualitativi e quantitativi sono stati conseguiti, senza che la Commissione abbia effettuato alcun controllo preliminare obbligatorio. Per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione, il regolamento dovrebbe imporre alla Commissione di verificare, prima del pagamento, il conseguimento dei traguardi qualitativi e quantitativi sulla base di documenti giustificativi. Inoltre, le condizioni di pagamento dovrebbero basarsi su criteri chiaramente definiti, senza possibilità di accettazione discrezionale di un soddisfacimento parziale o non congruo (paragrafi [133](#) e [134](#)). Le dichiarazioni degli Stati membri saranno integrate da un pacchetto annuale di affidabilità (paragrafi [122-127](#)). Per ottenere garanzie sulla regolarità dei pagamenti, la Commissione dovrà inoltre effettuare proprie verifiche sui pacchetti annuali di affidabilità, in quanto con il lavoro svolto ai fini della dichiarazione di affidabilità la Corte trova ripetute conferme delle criticità presenti nei sistemi degli Stati membri e con quello svolto dalla Corte sull'RRF ha rilevato che, in alcuni casi, gli Stati membri hanno dichiarato traguardi e obiettivi che invece non erano stati conseguiti in modo soddisfacente<sup>11</sup>.
- 42** Nell'ambito della gestione concorrente, la garanzia che la Commissione fornisce si basa in larga misura sulla garanzia che riceve dagli Stati membri, integrata dai propri audit. È essenziale che la proposta chiarisca questioni importanti relative alla garanzia, quali il rispetto del diritto applicabile (comprese le norme in materia di appalti pubblici e aiuti di Stato) e i requisiti in materia di audit e controllo (paragrafi [105](#) e [106](#), [109-112](#) e [115-121](#)). In questo contesto, la proposta dovrebbe elencare le modalità con cui per le operazioni sottostanti verrà valutato e assicurato il rispetto della normativa UE e nazionale applicabile, compresi gli obblighi in materia di appalti pubblici e di aiuti di Stato nonché altri obblighi orizzontali. Il regolamento dovrebbe chiarire che il rispetto delle norme UE e nazionali è obbligatorio e che l'inadempienza dà luogo a conseguenze finanziarie per lo Stato membro. La Commissione, che rimane responsabile in ultima istanza, dovrebbe istituire efficaci requisiti di controllo e di audit. Se le conseguenze dell'inadempienza non vengono precisate esplicitamente, specie per quanto riguarda le rettifiche finanziarie e i recuperi (paragrafo [136](#)), vi è il rischio che le garanzie fornite dalla Commissione possano non offrire una base sufficiente per confermare la legittimità e regolarità della spesa dell'UE.
- 43** Nel complesso, il regime di affidabilità proposto comporta rischi di rendicontabilità. La base per la garanzia di affidabilità della Commissione potrebbe essere insufficiente se la portata delle verifiche di gestione effettuate dall'autorità di gestione rimane poco chiara, se non vi sono controlli obbligatori della Commissione sul conseguimento dei traguardi qualitativi e

---

<sup>11</sup> [Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2024](#), paragrafi 11.14 e 11.15; [relazione annuale sull'esercizio finanziario 2023](#), paragrafo 11.20; [relazione annuale sull'esercizio finanziario 2022](#), paragrafi 11.22 e 11.23.

quantitativi e se l'estensione, la tempistica e le conseguenze del lavoro delle autorità di audit non sono specificate. In tale contesto, l'applicazione dell'approccio dell'audit unico può portare ad affidarsi eccessivamente alle verifiche e agli audit nazionali. Ciò potrebbe non consentire alla Commissione di fornire alle autorità competenti per il discarico le garanzie richieste dal [trattato](#) (paragrafi [128-130](#)). Inoltre, la Corte ha già segnalato in passato i punti deboli nel lavoro svolto dalle autorità di audit nell'ambito della politica di coesione che riducono la misura in cui la Commissione può farvi affidamento<sup>12</sup>.

- 44** Gli Stati membri dovranno sviluppare di conseguenza nuovi sistemi di gestione e di controllo, tra cui strumenti informatici e metodologie di audit, in quanto né l'RRF né l'attuale sistema di gestione concorrente possono essere riutilizzati senza adattamenti. Nondimeno, la proposta si basa in larga parte sull'ipotesi di continuità in termini del modo in cui operano le autorità competenti per i piani NRP e il sistema di gestione e di controllo, sottostimando potenzialmente l'entità dell'adattamento. Dovrebbe essere richiesto un esame precoce dei sistemi esistenti per rafforzare la capacità della Commissione di fornire le necessarie garanzie, in particolare alla luce dei nuovi requisiti fondamentali di cui all'allegato IV della proposta (paragrafi [102-103](#)).
- 45** Per consentire la tracciabilità e fungere da base per la rendicontabilità da parte della Commissione e degli Stati membri, questi ultimi devono disporre di una pista di controllo completa per i pagamenti dell'UE, fino a livello dei beneficiari e dei destinatari (finali) delle operazioni finanziate (paragrafi [131-132](#)).
- 46** Tuttavia, la Corte osserva che molte delle criticità individuate nell'ambito dell'RRF<sup>13</sup> non sono attenuate dalla proposta. Ad esempio, permane un'ampia discrezionalità nella valutazione del conseguimento dei traguardi qualitativi e quantitativi, il che rischia di portare a interpretazioni diverse (paragrafo [134](#)). Inoltre, la non conformità della spesa alle norme nazionali e dell'UE non ha conseguenze finanziarie per lo Stato membro (paragrafo [136](#)). In aggiunta, potrebbero persistere i punti deboli esistenti nei sistemi di gestione e di controllo degli Stati membri, come l'inclusione di informazioni non attendibili nelle dichiarazioni di gestione<sup>14</sup>.
- 47** Tuttavia, e indipendentemente da quale modello di attuazione sarà infine utilizzato, la Corte sottolinea l'importanza di assicurare un livello soddisfacente di conformità, trasparenza, rendicontabilità e tracciabilità, nonché una sana gestione finanziaria.

---

<sup>12</sup> [Analisi 03/2024](#), paragrafi 56-64.

<sup>13</sup> [Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2024](#), paragrafo XXXVII.

<sup>14</sup> [Analisi 02/2025](#), paragrafi 64-68.

## Mandato di audit della Corte dei conti europea

- 48** La proposta riconosce il mandato di audit della Corte dei conti europea sancito dai trattati<sup>15</sup> senza alcuna restrizione. Per salvaguardare l'indipendenza dell'audit esterno e la rendicontabilità, il regolamento dovrebbe riconoscere esplicitamente il diritto della Corte di ottenere, sia dalla Commissione che dalle autorità nazionali, tutti i documenti e i dati necessari per valutare la legittimità, la regolarità e la performance della spesa dell'UE, in particolare l'accesso tempestivo e illimitato ai sistemi di informazione. La piena tracciabilità dovrebbe includere informazioni sul flusso dei fondi verso i beneficiari, i destinatari (finali) e i contraenti, da mettere a disposizione su richiesta dell'auditor esterno dell'UE.
- 49** Il modello proposto ha implicazioni significative per l'audit e la vigilanza a livello dell'UE. Se si applica un modello di attuazione basato sul conseguimento di traguardi qualitativi e quantitativi, la Corte deve adeguare di conseguenza l'approccio relativo alla dichiarazione di affidabilità, la metodologia di audit e la copertura. Tuttavia, tali adeguamenti non vanno intesi come uno scostamento dall'audit della legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti. Sebbene gli audit possano esaminare sempre più l'impostazione, il conseguimento e la verifica dei traguardi qualitativi e quantitativi, non viene pertanto meno la necessità di valutare la conformità alle norme nazionali e dell'UE applicabili. Il sistema istituito dal regolamento dovrebbe fornire elementi probatori di audit sufficienti e adeguati, in quanto si tratta di un presupposto essenziale alla base del giudizio della Corte.

---

<sup>15</sup> Articolo 287, paragrafo 3, del [TFUE](#).

# Osservazioni specifiche

Nella presente sezione si illustrano le osservazioni e i suggerimenti della Corte, seguendo la struttura degli articoli della proposta di regolamento.

## Disposizioni generali (titolo I)

### Oggetto (articolo 1)

- 50** Il raggruppamento di diversi programmi (*allegato I*) in un unico fondo risponde ai timori da tempo espressi dalla Corte in merito alla crescente frammentazione dei fondi dell'UE e potrebbe migliorare la coerenza e la visibilità dell'azione dell'UE<sup>16</sup>. L'integrazione del Fondo sociale per il clima nei piani NRP sosterrà tale coerenza<sup>17</sup>. Per contro, **il Fondo per la modernizzazione rimarrà al di fuori del Fondo europeo e del bilancio dell'UE, contrariamente sia alla raccomandazione della Corte secondo cui dovrebbe essere integrato nel bilancio dell'UE<sup>18</sup> sia alle conclusioni della valutazione d'impatto della Commissione a sostegno della sua integrazione<sup>19</sup>.**

---

<sup>16</sup> [Analisi 04/2025](#), riquadro 1; [parere 06/2018](#), paragrafo 41; [relazione speciale 05/2023](#), raccomandazione 4.

<sup>17</sup> [Parere 08/2022](#), paragrafo 11.

<sup>18</sup> [Relazione speciale 05/2023](#), raccomandazione 3.

<sup>19</sup> [SWD\(2025\) 565](#), opzione 3.

## Addizionalità e assenza di doppio finanziamento (articolo 7)

- 51** La proposta stabilisce il principio secondo cui il sostegno del Fondo europeo deve **aggiungersi ai finanziamenti pubblici nazionali**<sup>20</sup>. Tuttavia, mentre la politica di coesione (fino al 2020) e l'RRF prevedevano esplicite norme secondo cui il sostegno dell'UE non avrebbe dovuto sostituire le spese correnti a livello nazionale, la proposta non contiene disposizioni analoghe. In tale contesto, e dato il nuovo modello di attuazione, **sarebbe importante chiarire il significato di tale requisito, come andrebbe applicato nella pratica e come andrebbe verificato.**
- 52** Il regolamento consentirà a un'operazione di ricevere sostegno dal Fondo nell'ambito di un piano NRP e anche da altre fonti di finanziamento dell'UE, a condizione che tale "sostegno come pure i traguardi qualitativi e i traguardi quantitativi che comportano pagamenti non coprano gli stessi costi"<sup>21</sup>. Ad esempio, le operazioni di mobilità militare saranno ammissibili anche ai finanziamenti nell'ambito di altri strumenti dell'UE, tra cui il proposto meccanismo per collegare l'Europa e il proposto Fondo europeo per la competitività. Il rischio di doppio finanziamento è ancora più elevato per gli anni in cui i periodi 2021-2027 e 2028-2034 si sovrappongono e le operazioni potrebbero ricevere finanziamenti da entrambi i flussi.
- 53** La definizione di **doppio finanziamento** basata sui costi non rispecchia il modello di attuazione del Fondo, in base al quale i pagamenti a titolo del bilancio dell'UE agli Stati membri dipendono dal conseguimento di traguardi qualitativi e quantitativi anziché dal rimborso dei costi sostenuti. In questo caso, il rischio di doppio finanziamento sorge quando la stessa realizzazione è dichiarata e finanziata due volte<sup>22</sup>. **La disposizione relativa al doppio finanziamento dovrebbe essere adeguata per coprire le sovrapposizioni basate sia sulle realizzazioni che sui costi. Dovrebbero essere poste in essere modalità di controllo efficaci per prevenire o individuare e correggere il doppio finanziamento**<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> Articolo 7, paragrafo 4, della [proposta](#).

<sup>21</sup> Ibid., articolo 7, paragrafo 5.

<sup>22</sup> [Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2024](#), riquadro 11.3.

<sup>23</sup> [Relazione speciale 22/2024](#), paragrafo 103 e raccomandazione 1.

## Rispetto della Carta dei diritti fondamentali e dello Stato di diritto (articoli 8 e 9)

- 54** La proposta rafforza le disposizioni relative al rispetto, da parte degli Stati membri, della [Carta dei diritti fondamentali dell'UE](#) (la Carta) e del principio dello Stato di diritto<sup>24</sup>. Inoltre, la proposta introduce due procedure distinte, semplici e circoscritte nel tempo (la “condizione orizzontale” della Carta e quella dello Stato di diritto) che possono comportare una perdita definitiva dei finanziamenti dell'UE per gli Stati membri<sup>25</sup>. I finanziamenti persi in ragione di una di queste due procedure possono essere riassegnati dalla Commissione attraverso azioni gestite direttamente o indirettamente<sup>26</sup> a beneficio dei cittadini dell'UE. Ciò risponde in parte a un timore espresso in passato dalla Corte<sup>27</sup>.
- 55** Il regolamento consentirà agli Stati membri di riassegnare fino al 30 % degli importi da misure per le quali i pagamenti sono sospesi a causa di violazioni della Carta a nuove priorità dell'UE in caso di “cambiamenti significativi nelle priorità dell'Unione”<sup>28</sup>. Questa disposizione riduce le conseguenze finanziarie dell'inadempienza e rischia di indebolire l'applicazione da parte della Commissione della condizione orizzontale della Carta. **Se si mantiene il meccanismo di riassegnazione, andrebbe preservato un chiaro nesso tra inadempienza e proporzionate conseguenze finanziarie.**
- 56** La Corte osserva inoltre che la proposta comprende differenze procedurali tra le condizioni orizzontali relative alla Carta e allo Stato di diritto:
- le misure di protezione per le violazioni della Carta possono essere decise dalla Commissione, mentre per le violazioni della condizione orizzontale riguardante lo Stato di diritto (compresi i casi in cui una violazione della Carta costituisce anche una violazione dello Stato di diritto<sup>29</sup>) tali misure rientrerebbero nella sfera di competenza del Consiglio, come avviene attualmente per le procedure a norma del [regolamento sulla condizionalità](#);

---

<sup>24</sup> Articolo 7, paragrafo 1, e articoli 8 e 9 della [proposta](#).

<sup>25</sup> Ibid., articoli 8 e 9.

<sup>26</sup> Ibid., articolo 15, paragrafo 4.

<sup>27</sup> [Relazione speciale 03/2024](#), paragrafo 33.

<sup>28</sup> Articolo 24, paragrafo 9, lettera b), della [proposta](#).

<sup>29</sup> Ibid., articolo 8, paragrafo 8.

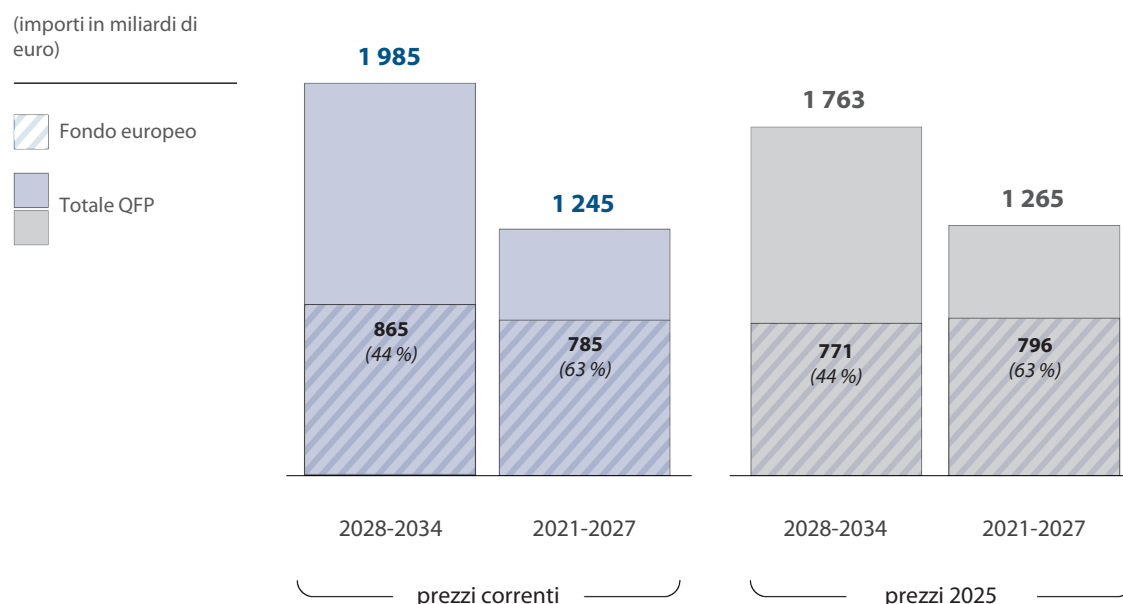
- il regolamento imporrebbe alla Commissione di informare il Parlamento europeo in merito alle procedure relative allo Stato di diritto, ma non in caso di violazioni della Carta, per le quali i documenti cruciali non sono né pubblicati né altrimenti comunicati al Parlamento europeo.

## Quadro finanziario (titolo II)

### Bilancio (articolo 10)

- 57** La proposta stabilisce dotazioni di bilancio specifiche per i piani NRP, i piani Interreg e lo Strumento dell'UE, come illustrato nella [figura 2](#).

**Figura 2 | Dotazione di bilancio proposta per il Fondo europeo a prezzi correnti e a prezzi 2025**



I prezzi 2025 sono calcolati sulla base di un deflatore fisso del 2 % annuo.

La dotazione del Fondo europeo indicata non comprende il prestito proposto di 150 miliardi di euro.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati della Commissione.

- 58** L'**architettura di bilancio** passerà da un'architettura con dotazioni specifiche per ciascun fondo a gestione concorrente, con una concentrazione obbligatoria delle risorse su determinate priorità tematiche, a un'architettura con dotazioni per i piani NRP. In questo nuovo contesto, sono definiti separatamente ("segregati") solo la parte precipua degli interventi PAC, alcuni interventi della politica comune della pesca (PCP) e gli interventi nel settore degli affari interni ([asilo, migrazione e integrazione](#)) (AMI); [gestione delle frontiere e visti](#) (*border management and visa – BMV*); [sicurezza interna](#) (*internal security – IS*)). Il

resto sarà assegnato a una dotazione di ampia portata per la coesione economica, territoriale e sociale, comprendente la pesca, le comunità rurali e il turismo, che gli Stati membri possono programmare con maggiore flessibilità rispetto al passato, purché siano assicurati un'assegnazione minima per le regioni meno sviluppate e a traguardi quantitativi minimi per gli obiettivi sociali, climatici e ambientali. In aggiunta a questa segregazione iniziale, a seguito della riunione dei presidenti del Parlamento e della Commissione e della presidenza del Consiglio nel novembre 2025, è stata proposta l'introduzione di un "obiettivo rurale" del 10 %, espresso come quota minima dei piani NRP, oltre agli importi stanziati per la PAC e la PCP<sup>30</sup>.

**59** Il fatto che le risorse confluiscono in un'unica dotazione aumenterà la flessibilità nel modo in cui gli Stati membri possono assegnare i fondi, ma ridurrà la visibilità e la trasparenza *ex ante* delle assegnazioni ai diversi settori d'intervento, anche perché il 25 % della dotazione complessiva (l'"importo di flessibilità") non sarà ancora programmato al momento della presentazione dei piani NRP. Di conseguenza, **sarà più difficile stabilire cosa l'UE mirerà collettivamente a conseguire attraverso il Fondo.**

**60** Per quanto riguarda gli obblighi di segregazione, è necessario chiarire in che modo ne sarà assicurato e verificato il rispetto<sup>31</sup>. Ciò vale in particolare per il modo in cui le misure per le quali la ripartizione regionale non è nota *ex ante* saranno conteggiate ai fini dell'importo segregato per le regioni meno sviluppate. Inoltre, la proposta non specifica in che modo l'obbligo di segregazione sarà verificato durante il periodo, in quanto l'importo di flessibilità<sup>32</sup> sarà programmato solo in una fase successiva.

**61** Il regolamento consentirà agli Stati membri di richiedere, per l'attuazione dei rispettivi piani NRP<sup>33</sup>, prestiti per un importo massimo di 150 miliardi di euro, finanziati mediante indebitamento da parte dell'UE e, quindi, creando passività potenziali corrispondenti per il bilancio dell'UE. Finora sono stati istituiti strumenti di prestito dell'UE di tale portata solo in risposta a circostanze eccezionali, come la pandemia di COVID-19 e la guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina. La proposta limiterà la quota del portafoglio prestiti totale al 60 % per qualsiasi combinazione di tre Stati membri, come nel caso degli strumenti SURE e SAFE. Per l'RRF, tre Stati membri hanno rappresentato l'84 % della totalità dei prestiti. **La Corte ritiene che il regolamento debba includere, per l'assegnazione dei prestiti, criteri dettagliati basati sulle esigenze.**

<sup>30</sup> Parere 05/2026, paragrafo 19.

<sup>31</sup> Articolo 10, paragrafo 2, della proposta.

<sup>32</sup> Ibid., articolo 14, paragrafo 2.

<sup>33</sup> Ibid., articolo 10, paragrafo 4, e articoli 18 e 19.

- 62** Nel [parere sulle risorse proprie](#)<sup>34</sup> e nella [relazione annuale sull'esercizio finanziario 2024](#)<sup>35</sup>, la Corte fa riferimento ai rischi per il bilancio dell'UE derivanti dal fatto che i rimborsi siano garantiti dal margine di bilancio dell'UE, noto come "margine di manovra"; ciò potrebbe comportare pagamenti nazionali aggiuntivi a favore del bilancio dell'UE.
- 63** Il piano NRP dovrebbe contribuire almeno per il 43 % agli **obiettivi climaticie ambientali**<sup>36</sup> e per il 14 % agli **obiettivi sociali**<sup>37</sup>. Tali traguardi quantitativi minimi si applicheranno a ciascun piano e saranno calcolati sulla base di coefficienti predefiniti applicati ai costi stimati per codice di intervento. Questo approccio è nuovo per gli obiettivi sociali e radicalmente diverso dalle precedenti norme che disciplinano il Fondo sociale europeo Plus in materia di assegnazione dei fondi e di concentrazione tematica. La Corte ha precedentemente segnalato che il monitoraggio della spesa basato su coefficienti comporta un elevato livello di approssimazione, con potenziali sovrastime<sup>38</sup>. **La Corte ritiene che alcuni dei coefficienti proposti siano ancora una volta sovrastimati**<sup>39</sup>.

## Risorse aggiuntive e utilizzo delle risorse (articolo 11)

- 64** In base alla proposta, gli Stati membri possono includere contributi ad altri programmi o strumenti dell'UE nei piani NRP, tra cui garanzie, strumenti finanziari o finanziamenti misti a titolo dello strumento InvestEU del Fondo europeo per la competitività<sup>40</sup>. Sebbene questa possibilità possa facilitare le sinergie con altri strumenti dell'UE, non è chiaro come funzionerà e aumenta il rischio di sovrapposizioni, doppi finanziamenti o duplicazioni nella rendicontazione delle realizzazioni e dei risultati conseguiti. **Andrebbero stabilite chiare norme di monitoraggio e rendicontazione al fine di attenuare tali rischi. Inoltre, la proposta non fissa alcun limite quantitativo all'importo dei finanziamenti che possono confluire in altri strumenti per salvaguardare il conseguimento degli obiettivi specifici di un piano NRP.**

---

<sup>34</sup> [Parere 04/2026](#), paragrafo 15.

<sup>35</sup> [Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2024](#), paragrafi 2.38-2.40.

<sup>36</sup> Allegato III della [proposta di regolamento sulla performance](#).

<sup>37</sup> Articolo 10, paragrafo 5, della [proposta](#).

<sup>38</sup> [Relazione speciale 14/2024](#), paragrafi IV e 15-24.

<sup>39</sup> [Parere 10/2026](#), paragrafo 33.

<sup>40</sup> Articolo 11, paragrafo 2, della [proposta](#).

- 65** Il regolamento consentirà agli Stati membri di riassegnare importi, al momento della presentazione del piano iniziale o durante l'attuazione, tra le tre dotazioni per gli affari interni ([AMI](#), [BMV](#) e [IS](#)) senza dover fornire una giustificazione<sup>41</sup>. Sebbene ciò aumenti la flessibilità, le riassegnazioni rischiano di non essere basate su circostanze oggettive. **Il regolamento dovrebbe prevedere che la riassegnazione tra le tre dotazioni per gli affari interni sia motivata dallo Stato membro e verificata dalla Commissione sulla base di criteri oggettivi.**

## Impegni di bilancio (articolo 14)

- 66** La proposta presenta, per i piani di partenariato nazionali e regionali, **impegni di bilancio** annuali caratterizzati da un calo tendenziale<sup>42</sup>: a una diminuzione moderata nei primi cinque anni del QFP, ne segue una più marcata negli ultimi due anni. Ciò riflette la volontà di accelerare la spesa rispetto ai precedenti periodi di programmazione. Il profilo degli impegni, tuttavia, varia da una linea di bilancio all'altra<sup>43</sup>. L'assenza di impegni per Interreg nel primo anno può ritardare l'approvazione e l'attuazione dei programmi, benché la pianificazione e l'attuazione dei progetti transfrontalieri richiedano già più tempo rispetto a quelli nazionali.
- 67** **L'importo di flessibilità del 25 %**<sup>44</sup> nell'ambito di ciascun piano NRP consentirà agli Stati membri di assegnare risorse contro le crisi durante il periodo di programmazione o a nuove priorità al momento del riesame intermedio oppure di assegnare risorse aggiuntive alle misure esistenti. Ciò è coerente con la necessità di un quadro d'intervento che combini prevedibilità, adattabilità e flessibilità<sup>45</sup>. La Corte osserva che, nel contesto dell'accordo UE-Mercosur, la Commissione ha proposto un'opzione di anticipazione per gli Stati membri. Al momento della presentazione dei piani NRP iniziali, essi sarebbero autorizzati ad assegnare già una parte dell'importo di flessibilità normalmente disponibile per la revisione intermedia (circa 45 miliardi di euro)<sup>46</sup>. Ciò per fare in modo che dal 2028 siano disponibili risorse aggiuntive per rispondere alle esigenze degli agricoltori e delle comunità rurali. Come osservato dalla Corte nel [parere 03/2026](#), l'utilizzo degli importi di flessibilità per

<sup>41</sup> Ibid., articolo 11, paragrafo 3.

<sup>42</sup> Ibid., articolo 14, paragrafo 1, e [parere 03/2026](#), paragrafo 11.

<sup>43</sup> Ibid., [scheda finanziaria e digitale legislativa](#), tabella 3.2.1.1.

<sup>44</sup> Ibid., articolo 14, paragrafo 2.

<sup>45</sup> [Analisi 04/2025](#), riquadro 2 e paragrafi 38-49; [relazione speciale 02/2023](#), paragrafo 94; [relazione speciale 05/2025](#), paragrafi 79 e 80.

<sup>46</sup> [Outcome document from the meeting on 7 January of EU agriculture ministers](#), pag. 2.

scelte strategiche prima ancora di concordare il QFP compromette la flessibilità di bilancio prevista<sup>47</sup>.

## Disimpegni (articolo 15)

**68** La proposta inasprisce la regola di disimpegno da  $n+3$  o  $n+2$  per i precedenti fondi a gestione concorrente a  $n+1$ . Regole di disimpegno più rigorose possono incoraggiare un assorbimento più rapido, migliorare la disciplina di bilancio e ridurre gli impegni non ancora liquidati, assicurando nel contempo un migliore allineamento tra i periodi di ammissibilità e di programmazione<sup>48</sup>. La Corte osserva inoltre che alcuni elementi del nuovo modello di attuazione hanno il potenziale di facilitare un'erogazione più rapida dei fondi attraverso:

- prefinanziamenti più elevati rispetto ai periodi precedenti;
- piena flessibilità per gli Stati membri nel decidere quali traguardi qualitativi e quantitativi includere nelle richieste di pagamento, anziché l'approccio di rateizzazione vigente nell'ambito dell'RRF;
- la possibilità di includere traguardi qualitativi iniziali legati all'avvio dei progetti (come l'approvazione dei criteri di selezione, la firma dei contratti e la realizzazione di riforme), consentendo che i pagamenti avvengano prima del completamento dell'attuazione, con la garanzia che gli importi versati possano essere recuperati se il traguardo qualitativo o quantitativo finale per la misura non è raggiunto (paragrafo **138**);
- la flessibilità di modificare i piani NRP qualora insorgano difficoltà di attuazione;
- l'applicazione della regola di disimpegno a livello di piano (e non a livello di capitolo del piano NRP), offrendo agli Stati membri maggiori opzioni per compensare i ritardi tra i capitoli e le misure del piano NRP.

Tuttavia, poiché il nuovo modello di attuazione differisce notevolmente dal modello precedente, è difficile prevedere quale sarà nella pratica la velocità di attuazione, compreso l'effetto della regola  $n+1$  proposta sugli importi a rischio di disimpegno.

<sup>47</sup> [Parere 03/2026](#), paragrafo 12.

<sup>48</sup> [Analisi 05/2019](#), paragrafi 34-69; [analisi 01/2023](#), paragrafo 23; [parere 02/2025](#), paragrafi 36 e 37.

- 69** Inoltre, dal momento che l'attuazione inizia solitamente in ritardo<sup>49</sup> e che il nuovo modello di attuazione richiederà agli Stati membri di adeguare i loro processi e sistemi, l'inasprimento delle regole di disimpegno potrebbe rappresentare una sfida specifica per i primi anni del periodo. La combinazione di impegni di bilancio elevati nei primi anni, unitamente all'inasprimento delle regole di disimpegno, può aumentare ulteriormente la pressione sulla capacità amministrativa degli Stati membri.

## Contributi nazionali (articolo 20)

- 70** I contributi nazionali sono importanti per amplificare l'effetto dei finanziamenti dell'UE, promuovere la titolarità e incentivare una spesa efficiente ed efficace<sup>50</sup>. La proposta mantiene il principio secondo cui l'aliquota del contributo nazionale obbligatorio dovrebbe essere differenziata in base al livello di sviluppo regionale, fatta eccezione per gli interventi di sostegno al reddito della PAC finanziati da assegnazioni segregate. I contributi nazionali sono fissati sulla base delle stime *ex ante* dei costi; non vi è alcuna verifica successiva dell'esattezza delle stime, il che significa che non sarà accertato il tasso di cofinanziamento nazionale effettivo in fase di attuazione. Sorge così il rischio che una sovrastima delle stime dei costi si traduca in un minor contributo nazionale effettivo, senza che ciò sia rilevato in corso di attuazione. Il rispetto del contributo nazionale richiesto dipenderà quindi interamente dalla solidità delle stime dei costi e, in particolare, dal fatto che non siano sovrastimate in misura rilevante. **Il processo di stima dei costi dovrebbe pertanto essere rafforzato per assicurare stime solide** (paragrafi **86-89**).
- 71** Per gli interventi della PAC che necessitano di un contributo nazionale, si applicano norme diverse a seconda che il finanziamento provenga dall'importo segregato o non segregato della PAC. Nel primo caso, il contributo nazionale è calcolato come quota della spesa pubblica, mentre nel secondo caso è basato sui costi stimati, il che aumenta la complessità del calcolo<sup>51</sup>.
- 72** Per le misure per le quali la ripartizione regionale non è nota *ex ante*, l'aliquota nazionale applicabile sarà determinata da una media ponderata in base alla popolazione. Questo approccio, seppur pragmatico, rischia di incentivare assegnazioni geografiche imprecise per garantire tassi medi più favorevoli, limitando potenzialmente i benefici per le regioni meno sviluppate o in transizione.

<sup>49</sup> [Analisi 01/2023](#), paragrafi 45 e 46; [relazione speciale 17/2018](#), paragrafi 14-18 e 83.

<sup>50</sup> [Analisi 04/2025](#), paragrafo 58.

<sup>51</sup> Articolo 20, paragrafo 4, e articolo 35 della [proposta](#).

- 73** Soprattutto per gli interventi nel settore degli affari interni, in cui molti progetti interessano alcune regioni ma sono di interesse nazionale, la proposta aggiunge complessità rispetto ai tassi di cofinanziamento standard per il periodo 2021-2027 (ad esempio, il 75 % o fino al 100 % per le emergenze)<sup>52</sup>. Il calcolo delle medie ponderate per la popolazione potrebbe creare confusione, aumentare i costi amministrativi e causare inesattezze. **La Corte ritiene che l'applicazione di un unico tasso di contributo nazionale ridurrebbe la complessità.**

## Piani di partenariato nazionale e regionale (titolo III)

- 74** Le disposizioni relative all'impostazione e alla preparazione dei piani NRP rispecchiano quelle utilizzate per i piani strategici della PAC 2023-2027 e per i piani nel quadro dell'RRF. Tuttavia, questo approccio è nuovo per gli interventi nell'ambito della politica di coesione e degli affari interni. I piani NRP o i piani modificati dovrebbero essere adottati a livello di Consiglio, previa valutazione positiva della Commissione: si tratta di una novità per i fondi in regime di gestione concorrente.
- 75** Nell'ambito di una struttura a piano unico, garantire un'attuazione efficiente ed efficace dipenderà, tra l'altro, da una chiara ripartizione delle responsabilità e da un solido coordinamento tra le autorità nazionali e regionali preposte all'attuazione del piano NRP, compresa una precisa demarcazione delle misure di loro competenza; sono questi elementi che potranno essere pienamente valutati solo una volta stabiliti i piani NRP.
- 76** Gli Stati membri dovrebbero presentare i piani definitivi e le richieste di prestito entro gennaio 2028<sup>53</sup>, il che costituisce anche una condizione per poter usufruire della frazione di prefinanziamento per il 2028<sup>54</sup>. Questo calendario può essere impegnativo, in quanto la preparazione dei piani richiede un intenso lavoro e un notevole coordinamento all'interno degli Stati membri e tra questi e la Commissione, parallelamente all'adozione della proposta di regolamento. Il nuovo modello di attuazione richiederà inoltre notevoli adeguamenti amministrativi a livello nazionale e regionale. **Si potrebbe rispondere a tale sfida mediante un dialogo informale di programmazione tempestivo, orientamenti chiari**

<sup>52</sup> Articolo 15 del [regolamento \(UE\) 2021/1147](#) (regolamento AMIF); articolo 12 del [regolamento \(UE\) 2021/1148](#) (regolamento BMVI); articolo 12 del [regolamento \(UE\) 2021/1149](#) (regolamento ISF).

<sup>53</sup> Considerando 29 e articolo 18, paragrafo 3, della [proposta](#).

<sup>54</sup> Ibid., articolo 17.

e tempestivi, anche sul principio “non arrecare un danno significativo”<sup>55</sup>, e la sollecita presentazione dei necessari atti delegati e di esecuzione.

- 77** Una misura sarà ammissibile se l’attuazione inizia dopo il 1° gennaio 2028<sup>56</sup>. Come indicato in passato dalla Corte, **per evitare ambiguità, l’“inizio” di una misura, con le relative operazioni sottostanti, andrebbe definito come la data del primo impegno giuridico**<sup>57</sup>. **Per quanto riguarda le riforme, il regolamento deve anche chiarire cosa costituisce l’inizio di una misura.**

## Sfide e obiettivi da affrontare nei piani (articolo 22)

- 78** I piani NRP devono affrontare un’ampia gamma di priorità, nonché di strategie e raccomandazioni dell’UE, tra cui il semestre europeo, il decennio digitale e i piani nazionali per l’energia e il clima. L’esperienza maturata dalla Corte con l’RRF dimostra che può risultare difficile per gli Stati membri definire misure che affrontino tutte le priorità<sup>58</sup>.
- 79** Ai fini della coerenza, per garantire un livello di dettaglio sufficiente, evitando però inutili complessità, e per razionalizzare la programmazione sono essenziali requisiti chiari su ciò che gli Stati membri devono includere nel rispettivo piano NRP. Ciascun piano NRP deve dimostrare che “contribuisce in modo [...] adeguato” in settori d’intervento specifici, sostiene progetti di interesse europeo e assegna risorse a tutte le categorie di regioni<sup>59</sup>. Pur stabilendo obblighi generali, la proposta non definisce termini chiave (quali “contributo adeguato”, “sottoinsieme significativo” e “concentrazione di risorse”). Tuttavia, questi sono necessari per valutare il livello di ambizione richiesto, ossia ciò che la Commissione potrebbe considerare un volume adeguato o sufficiente di risorse da assegnare ai pertinenti settori d’intervento. Nella proposta mancano anche i criteri di valutazione della Commissione. L’esperienza acquisita con l’RRF ha dimostrato che rimane in parte soggettivo cosa costituisca un “sottoinsieme significativo”<sup>60</sup>. **Per ridurre l’incertezza e garantire un trattamento uniforme degli Stati membri, è opportuno stabilire definizioni e orientamenti che siano chiari, nonché criteri di valutazione trasparenti per i piani NRP.**

<sup>55</sup> Considerando 5 della [proposta di regolamento sulla performance](#).

<sup>56</sup> Articolo 21, paragrafo 3, della [proposta](#).

<sup>57</sup> [Relazione annuale sull’esercizio finanziario 2024](#), paragrafo 11.25; [relazione annuale sull’esercizio finanziario 2023](#), paragrafo 11.22.

<sup>58</sup> [Analisi 02/2025](#), paragrafi 97-102.

<sup>59</sup> Articolo 22, paragrafo 2, della [proposta](#).

<sup>60</sup> [Relazione speciale 21/2022](#), paragrafi 45-53 e 116.

## Definizione delle misure e dei relativi traguardi qualitativi e quantitativi (articolo 22)

- 80** I piani NRP devono contenere una descrizione dell'insieme delle misure di investimento e di riforma di ciascun capitolo compresi il calendario indicativo, i gruppi destinatari, la dimensione territoriale (NUTS-2 o NUTS-3) e la copertura geografica<sup>61</sup>. Può risultare difficile stabilire in dettaglio *ex ante* la copertura territoriale, che potrebbe avere pertanto valore puramente indicativo ai fini delle misure nazionali. Ciascuna misura deve includere traguardi qualitativi e quantitativi corredati di un calendario indicativo, valori da erogare, copertura territoriale e autorità di gestione responsabili. **Poiché l'erogazione dei pagamenti è subordinata al conseguimento dei traguardi qualitativi e quantitativi, questi devono essere chiaramente definiti al fine di garantire certezza giuridica<sup>62</sup>. La Commissione dovrebbe inoltre assicurare che le riforme contemplate nei piani NRP rientrino nelle competenze dell'Unione ai sensi dei trattati.**
- 81** I traguardi quantitativi si baseranno sull'elenco degli indicatori di realizzazione di cui all'allegato I della [proposta di regolamento sulla performance](#), salvo accordo della Commissione in casi debitamente giustificati<sup>63</sup>. Si tratta di un passo in avanti verso una maggiore comparabilità e armonizzazione rispetto a quanto previsto attualmente nel quadro dell'RRF<sup>64</sup>. A giudizio della Corte, l'utilizzo di indicatori non elencati nell'allegato I dovrebbe essere limitata allo stretto necessario<sup>65</sup>. La Corte ha nondimeno rilevato punti deboli in diversi indicatori di realizzazione e di risultato elencati nell'allegato I ([allegato III](#)). In particolare, alcuni indicatori sono vaghi, il che lascia un notevole margine di interpretazione per quanto riguarda l'estensione e il contenuto. Inoltre, alcuni indicatori sono incentrati su fasi procedurali o amministrative invece che sulla produzione di realizzazioni o risultati tangibili, una debolezza già rilevata dalla Corte nel lavoro svolto in relazione all'RRF. **L'elenco degli indicatori di realizzazione standardizzati dovrebbe essere sufficientemente preciso e completo da coprire adeguatamente l'ampia gamma di misure da attuare a livello nazionale e regionale. Il regolamento dovrebbe consentire di utilizzare gli indicatori di risultato figuranti allo stesso allegato come traguardi quantitativi, se del caso. Potrebbe anche essere utile stabilire traguardi qualitativi standardizzati, in cooperazione con gli Stati membri.**

<sup>61</sup> Articolo 22 della [proposta](#).

<sup>62</sup> [Relazione speciale 26/2023](#), paragrafo 82; [analisi 02/2025](#), paragrafo 27, [relazione annuale sull'esercizio finanziario 2023](#), paragrafo 11.27.

<sup>63</sup> Articolo 22, paragrafo 2, della [proposta](#).

<sup>64</sup> [Relazione speciale 21/2022](#), paragrafo 90; [analisi 02/2025](#), paragrafo 30.

<sup>65</sup> [Parere 10/2026](#), paragrafo 15.

- 82** È necessario risolvere le incongruenze tra la proposta relativa al Fondo europeo e la [proposta di regolamento sulla performance](#). Quest'ultima dispone che uno degli indicatori di realizzazione di cui all'allegato I sia utilizzato per definire il traguardo qualitativo o quantitativo finale delle misure, mentre la proposta relativa al Fondo europeo prevede che gli indicatori di realizzazione siano utilizzati per fissare i traguardi quantitativi, non quelli qualitativi. **I regolamenti dovranno chiarire se è possibile selezionare diversi indicatori di realizzazione per una stessa misura, se questi indicatori dovranno riguardare tutti i traguardi quantitativi o solo il traguardo quantitativo finale e se gli indicatori di realizzazione possono essere utilizzati per definire i traguardi qualitativi finali.**
- 83** A ciascun traguardo qualitativo e quantitativo sarà assegnato *ex ante* un "valore da erogare"<sup>66</sup>, ma non è chiaro se tali valori rifletteranno l'importanza relativa di ciascun traguardo qualitativo o quantitativo, saranno proporzionati al costo stimato necessario per conseguirli o seguiranno un altro approccio. La necessità di chiarezza è particolarmente stringente per i traguardi qualitativi il cui conseguimento non implica costi elevati (ad esempio, le fasi preparatorie come la pubblicazione di un invito a presentare proposte) e per le riforme. **Sono necessari orientamenti chiari e tempestivi sulle modalità di calcolo dei valori da erogare e degli importi accantonati per le riforme**<sup>67</sup>.
- 84** Nel caso delle riforme, e in assenza di un quadro armonizzato e di criteri di valutazione comuni, riforme analoghe potrebbero ricevere livelli di finanziamento diversi, oppure riforme con livelli di ambizione diversi potrebbero ricevere pari finanziamenti. **Il regolamento dovrebbe far sì che le riforme siano valutate sulla base di principi comuni, contribuendo in tal modo a garantire la parità di trattamento tra gli Stati membri.**
- 85** In un'ottica di continuità con la politica agricola comune attualmente in vigore, i pagamenti connessi agli interventi relativi alla PAC potranno essere fondati sulle realizzazioni conseguite. Ad esempio, per i pagamenti basati sulla superficie, la Corte ritiene che ciò implichi che i pagamenti versati agli Stati membri rifletteranno il numero di ettari interessati dall'intervento (realizzazione conseguita) anziché il raggiungimento del numero specifico di ettari indicato nel piano (traguardo qualitativo o quantitativo). Tuttavia, nella proposta non è chiaro quali interventi della PAC dovrebbero essere basati sulle realizzazioni e quali dovrebbero essere basati sul conseguimento dei traguardi qualitativi e quantitativi. **Questo aspetto dovrebbe essere chiarito specificando che almeno gli interventi basati**

---

<sup>66</sup> Articolo 4, punto 13, della [proposta](#).

<sup>67</sup> Ibid.

sulla superficie e sugli animali nonché quelli connessi alle unità di realizzazione<sup>68</sup> devono essere considerati come fondati sulle realizzazioni.

## Stima dei costi (articoli 22, 23 e 25)

### Stima dei costi al momento dell'approvazione del piano NRP

- 86** Il sostegno dell'UE dipende dai costi stimati e non dai costi ammissibili sostenuti, il che rende fondamentale disporre di stime di qualità. I lavori di audit della Corte sull'RRF hanno messo in luce carenze nella stima dei costi, compresi elementi probatori limitati e divergenze nelle metodologie applicate per determinare tali stime<sup>69</sup>. La Corte ha inoltre individuato casi in cui i costi stimati superavano i costi effettivi<sup>70</sup>, persino in un contesto di forte inflazione.
- 87** La proposta richiede che le stime dei costi siano plausibili, ragionevoli e in linea con il principio dell'efficienza sotto il profilo dei costi e della sana gestione finanziaria, nonché commisurati all'impatto atteso<sup>71</sup>. Tuttavia, il modello di piano NRP<sup>72</sup> obbliga a giustificare solo la plausibilità e la ragionevolezza delle stime, il che rischia di far sì che gli Stati membri forniscano informazioni insufficienti e che la valutazione della Commissione non sia quindi completa. **Dovrebbero essere obbligatorie stime dei costi coerenti, basate su elementi concreti e corroborate da documenti verificabili (pista di controllo). I regolamenti e i relativi allegati dovrebbero definire in maniera uniforme criteri di valutazione chiari e dovrebbero essere utilizzate metodologie standardizzate o costi unitari, ove possibile.**

### Determinazione dei costi durante l'attuazione

- 88** La proposta impone agli Stati membri di provvedere affinché l'importo dei costi totali stimati del loro piano NRP rimanga ragionevole e plausibile in tutte le fasi della sua attuazione, nonché di richiedere modifiche se un aggiornamento si rende necessario<sup>73</sup>.

---

<sup>68</sup> Ibid., articolo 35, paragrafo 1, lettere da a) a g) e da o) a r).

<sup>69</sup> Relazione speciale 21/2022, paragrafo 69.

<sup>70</sup> Relazione speciale 13/2025, paragrafo 47.

<sup>71</sup> Articolo 22, paragrafo 2, lettera d), della [proposta](#).

<sup>72</sup> Ibid., allegato V, punto 7.

<sup>73</sup> Ibid., articolo 24, paragrafo 7.

Prevede inoltre che il riesame intermedio debba includere un riesame dei costi totali stimati delle misure contemplate dal piano<sup>74</sup>.

- 89** Tuttavia, la proposta non specifica che cosa ci si attenda dagli Stati membri nella pratica, come ad esempio la frequenza con cui dovrebbero riesaminare i costi, quali informazioni dovrebbero aggiornare o quali modalità di monitoraggio e di rendicontazione dovrebbero porre in essere. Il rispetto di tale disposizione sarà dunque difficile da verificare. Anche l'estensione del riesame intermedio dei costi non è chiara, in particolare se le stime dei costi debbano essere riesaminate per tutte le misure o solo per quelle per le quali sono proposte modifiche. **Per garantire stime dei costi coerenti e affidabili, è opportuno chiarire la frequenza e l'estensione dei riesami dei costi nonché le modalità di rendicontazione richieste.**

## Valutazione dei piani NRP (articolo 23)

- 90** La Commissione sarà tenuta a valutare ogni piano iniziale o modificato presentato dagli Stati membri<sup>75</sup>, ma la proposta non comprende un quadro di valutazione strutturato con criteri predefiniti o una griglia di valutazione. Il regolamento RRF comprendeva tali elementi. Allo stesso tempo, la Corte ha riscontrato che, nel quadro dell'RRF, le valutazioni mancavano di una tracciabilità coerente e non erano state effettuate né documentate in modo uniforme<sup>76</sup>. Sulla base dell'esperienza acquisita con l'RRF e delle raccomandazioni della Corte, **il regolamento dovrebbe includere una metodologia di valutazione dei piani NRP che sia chiaramente definita in modo da favorire la parità di trattamento e contribuire a decisioni di approvazione obiettive. Le procedure (e le relative modalità di documentazione) dovrebbero essere standardizzate per garantire sufficiente coerenza e trasparenza nelle valutazioni della Commissione.**
- 91** Il regolamento consentirà alla Commissione, in casi debitamente giustificati, di approvare piani che includono misure non pienamente conformi ai requisiti normativi<sup>77</sup>. Gli Stati membri possono includere tali misure nelle domande di pagamento, ma i pagamenti saranno trattenuti fino a quando le eventuali carenze non siano state sanate<sup>78</sup>. La proposta non si basa sulla buona pratica, adottata nell'attuazione dell'RRF, che consisteva nel definire traguardi qualitativi orizzontali in grado di bloccare tutti i pagamenti in caso di gravi

<sup>74</sup> Ibid., articolo 25, paragrafi 2 e 3.

<sup>75</sup> Ibid., articolo 23, paragrafo 1.

<sup>76</sup> [Relazione speciale 21/2022](#), paragrafo 113.

<sup>77</sup> Articolo 23, paragrafo 5, della [proposta](#).

<sup>78</sup> Ibid., articolo 23, paragrafo 8.

inadempienze relative alle modalità di gestione e di controllo. **Tenendo conto in particolare delle modifiche dei requisiti fondamentali applicabili ai sistemi di gestione e di controllo, il ricorso a questo tipo di traguardi intermedi riguardanti la gestione e il controllo rafforzerebbe la garanzia fornita incentivando gli Stati membri ad assicurare il funzionamento efficace dei sistemi in causa** e ad adempiere ai propri obblighi in materia di tutela degli interessi finanziari dell'UE.

## Modifica del piano NRP (articolo 24)

- 92** Nel corso degli anni, il periodo di programmazione settennale, con i propri investimenti e riforme dettagliati, richiederà inevitabilmente alcuni adeguamenti. Il regolamento consentirà agli Stati membri di modificare il proprio piano<sup>79</sup> e introduce una procedura semplificata per le correzioni di errori materiali nonché per adeguamenti “di lieve entità”, che rappresentano un adeguamento inferiore al 5 % di un traguardo quantitativo<sup>80</sup>. Tali adeguamenti devono essere accompagnati da stime aggiornate dei costi, il che rappresenta un miglioramento rispetto all'RRF. Tali disposizioni aumenteranno la flessibilità e ridurranno i costi amministrativi. Gli adeguamenti dovrebbero includere un confronto trasparente tra gli impegni originali e quelli rivisti ed essere soggetti a verifica da parte della Commissione. In caso di riduzione della portata di una misura, i valori da erogare dovrebbero, in linea di principio, essere adeguati di conseguenza. **La Commissione dovrebbe monitorare e verificare sistematicamente che adeguamenti successivi non abbiano come effetto cumulato quello di rendere il piano meno ambizioso nel suo insieme.**

## Strumento dell'UE (titolo IV)

- 93** Con una dotazione finanziaria complessiva di quasi 72 miliardi di euro, lo Strumento dell'UE proposto consiste in una “riserva di bilancio”<sup>81</sup> da 8,7 miliardi di euro per consentire alla Commissione di affrontare le sfide emergenti e le nuove priorità dell'UE e in una dotazione di 63,2 miliardi di euro destinati a finanziare 14 diverse azioni dell'UE<sup>82</sup> in diversi settori strategici. Tali azioni esistono già nell'ambito di vari strumenti strategici dell'attuale quadro giuridico e dispongono di dotazioni di bilancio proprie. Fra queste vi

<sup>79</sup> Ibid., articolo 24, paragrafo 1.

<sup>80</sup> Ibid., articolo 24, paragrafo 6.

<sup>81</sup> Ibid., articoli 26 e 33.

<sup>82</sup> Ibid., allegato XV.

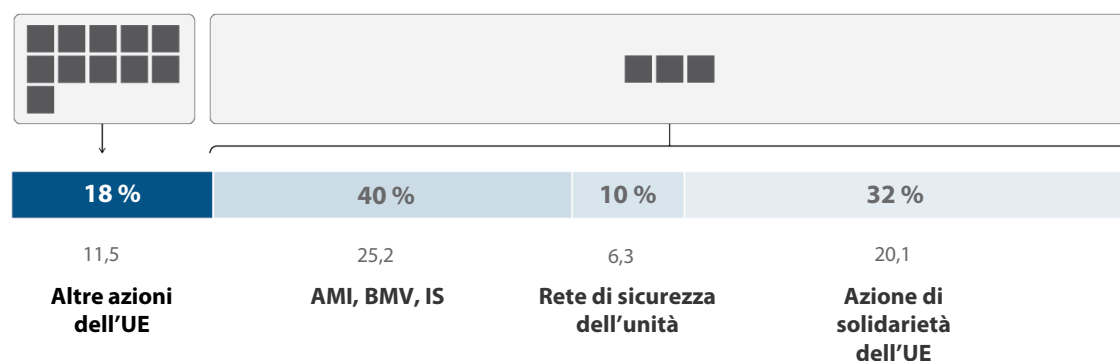
rientra lo **strumento di sostegno tecnico**, che aiuta gli Stati membri ad attuare le riforme nazionali.

**94** Gli elementi di novità risultano dalla combinazione di queste azioni in un unico strumento. La Commissione disporrà di un certo margine di discrezionalità per quanto riguarda le modalità di assegnazione della spesa alle azioni nell'ambito dello Strumento dell'UE<sup>83</sup>, al di là della procedura di bilancio annuale. A solo tre azioni è stata assegnata una dotazione indicativa<sup>84</sup> per il periodo successivo al 2027, come illustrato nella **figura 3**. Nella ripartizione risultante, gli importi destinati allo "strumento tematico" per gli affari interni (AMI, BMV, IS) saranno tre volte superiori a quelli attuali, raggiungendo i 25 miliardi di euro, mentre saranno raddoppiati i finanziamenti destinati all'attuale Fondo di solidarietà dell'UE (che diventerà l'azione di solidarietà dell'UE nell'ambito dello Strumento dell'UE) e la "riserva agricola" per la PAC 2023-2027 (la "rete di sicurezza dell'unità" nello Strumento). Nonostante la proposta disponga una "distribuzione equilibrata"<sup>85</sup> dei finanziamenti, la Corte osserva che il finanziamento destinato alle tre azioni rappresenta l'82 % della dotazione complessiva proposta per tutte le 14 azioni.

**Figura 3 | Dotazione indicativa destinata alle 14 azioni nell'ambito dello Strumento dell'UE di cui all'allegato XV della proposta**

(importi in miliardi di euro)

■ 1 quadrato = 1 azione



Fonte: analisi dei dati della Commissione da parte della Corte dei conti europea.

<sup>83</sup> Ibid., articolo 31, paragrafo 1.

<sup>84</sup> Ibid., [scheda finanziaria e digitale legislativa](#), tabella 3.2.1.1.

<sup>85</sup> Ibid., articolo 31, paragrafo 1.

**95** La Commissione sarebbe libera di scegliere la modalità di gestione dell'attuazione (gestione diretta, indiretta, concorrente)<sup>86</sup>, come nell'ambito dell'attuale strumento tematico per gli affari interni, nonché la forma di sostegno (sovvenzioni, appalti, strumenti finanziari, finanziamento misto o garanzie di bilancio) più adatta alle esigenze specifiche<sup>87</sup>.

**96** Per garantire una sana gestione finanziaria e tutelare gli interessi finanziari dell'UE nelle relazioni con i paesi terzi, la proposta rende obbligatori alcuni elementi negli accordi di associazione con questi paesi<sup>88</sup>, come la concessione dell'accesso richiesto a norma del [regolamento finanziario](#) e del [regolamento OLAF](#), garantendo l'applicazione diretta della legislazione dell'UE<sup>89</sup> e delle sentenze della Corte di giustizia dell'UE<sup>90</sup>. Tuttavia, la Corte osserva anche che la proposta prevede la possibilità che entità stabilite in paesi terzi non associati siano ammissibili a ricevere finanziamenti nel quadro di azioni in regime di gestione diretta o indiretta<sup>91</sup>. Il rischio di irregolarità nell'utilizzo dei fondi da parte di tali entità è più elevato quando il paese terzo in questione non è legato da un accordo di associazione a causa dell'assenza di disposizioni vincolanti sull'applicazione della legislazione dell'UE e sulla fornitura di accesso alle informazioni e ai documenti.

**97** Un'altra garanzia prevista dalla proposta è che le procedure di aggiudicazione che incidono sulla sicurezza o sull'ordine pubblico, in particolare per quanto riguarda le attività e gli interessi strategici dell'UE o dei suoi Stati membri, dovrebbero essere "limitate"<sup>92</sup>.

**Tuttavia, è necessario che le disposizioni siano ulteriormente chiarite specificando:**

- se per "procedure di aggiudicazione" si intendano gli appalti pubblici, le sovvenzioni concesse a titolo dello Strumento dell'UE, o entrambi;
- quale sia la natura della "limitazione", se si tratti di un'esclusione dalla partecipazione o di altro;
- cosa si intenda per "attività e interessi strategici";

---

<sup>86</sup> Ibid., articolo 26, paragrafo 2.

<sup>87</sup> Ibid., articolo 26, paragrafo 3.

<sup>88</sup> Ibid., articolo 28, paragrafo 2.

<sup>89</sup> Articolo 299 del [TFUE](#).

<sup>90</sup> Articolo 28, paragrafo 2, lettera d), della [proposta](#).

<sup>91</sup> Ibid., articolo 30.

<sup>92</sup> Ibid., articolo 30, paragrafo 3.

- se si tratti di una facoltà o di un obbligo imperativo di limitare le procedure di aggiudicazione<sup>93</sup>.

## Politica agricola comune (titolo V)

- 98** La proposta rappresenta un importante cambiamento strutturale nei finanziamenti della PAC. Eliminerà l'attuale "struttura a due pilastri" che distingue i pagamenti diretti agli agricoltori e le misure di mercato (primo pilastro – FEAGA) dal sostegno allo sviluppo rurale (secondo pilastro – FEASR). La maggior parte degli interventi agricoli sarà finanziata a titolo della dotazione "oggetto di segregazione"<sup>94</sup>, che raggrupperà la maggior parte degli strumenti relativi attualmente ai due pilastri della PAC, mentre altri, come le iniziative di cooperazione territoriale e locale e il sostegno alla condivisione delle conoscenze e all'innovazione, sarebbero finanziati a titolo della dotazione non segregata.
- 99** La proposta mantiene il finanziamento dell'UE al 100 % per quattro tipi di interventi, compresi alcuni interventi di sostegno al reddito basati sulla superficie e sugli animali<sup>95</sup>. Un contributo nazionale minimo di almeno il 30 % della spesa pubblica totale ammissibile sarà richiesto per tutte le altre spese segregate, riguardanti essenzialmente misure di sviluppo rurale e interventi settoriali. Per le spese a titolo della dotazione non segregata, il tasso del contributo nazionale sarà fissato in funzione del livello di "sviluppo regionale" (paragrafi da **70** a **72**), fatta eccezione per i programmi destinati alle scuole per i quali il contributo nazionale minimo sarà del 30 %. Per quanto riguarda le aliquote di sostegno (l'importo della spesa pubblica che contribuisce a un'operazione), la proposta stabilisce un intervallo più ristretto rispetto a quello della PAC 2023-2027. Tali tassi dovranno essere più elevati per gli investimenti destinati ai giovani agricoltori e potranno esserlo per interventi connessi al ricambio generazionale e alla ricerca e all'innovazione<sup>96</sup>.
- 100** La proposta comporta relativamente poche modifiche ai tipi di intervento della PAC attualmente a disposizione degli Stati membri. È stato aggiunto un solo tipo di intervento completamente nuovo (il sostegno ai servizi di sostituzione nell'azienda agricola) e una serie di interventi sono stati fusi. Nel proprio piano gli Stati membri sono tenuti a descrivere ciascun intervento che realizzeranno, precisando quali condizioni di ammissibilità applicheranno. La Corte valuta gli interventi della PAC e le disposizioni

---

<sup>93</sup> Articolo 136 del [regolamento finanziario](#).

<sup>94</sup> Articolo 10, paragrafo 2, punto ii), e articolo 35, paragrafo 3, della [proposta](#).

<sup>95</sup> Ibid., articolo 20, paragrafo 4.

<sup>96</sup> Ibid., articolo 35, paragrafi 4 e 8.

specifiche applicabili ai sistemi di controllo della PAC nel proprio [parere sulle proposte relative alla PAC](#).

## Regioni ultraperiferiche (titolo VI)

- 101** La proposta riunisce diverse disposizioni relative alle regioni ultraperiferiche e riguardanti la politica di coesione, la politica agricola e la politica della pesca, ma non prevederà più una dotazione separata destinata al sostegno di tali regioni. Gli Stati membri dovranno dunque assegnarvi fondi provenienti dalla dotazione non segregata del proprio piano NRP. In alternativa tali regioni possono beneficiare di interventi finanziati dagli importi segregati destinati alle regioni meno sviluppate, agli affari interni o agli interventi della PAC e della PCP. Il [parere 05/2026](#) della Corte descrive i principali cambiamenti per l'agricoltura<sup>97</sup>. Il regolamento imporrà agli Stati membri di includere nei rispettivi piani misure volte ad affrontare i vincoli permanenti e strutturali delle regioni ultraperiferiche, ma lascerà loro un margine di discrezionalità per scegliere le misure volte a conseguire gli obiettivi in funzione delle esigenze e delle sfide specifiche di tali regioni.

## Governance dei piani (titolo VII)

### Autorità responsabili dei piani (articolo 49)

- 102** Gli Stati membri avranno la possibilità di definire la governance dei piani NRP designando una o più autorità di gestione, uno o più organismi pagatori e una o più autorità di audit<sup>98</sup>. In tal modo potranno organizzare l'attuazione del rispettivo piano NRP in funzione delle proprie strutture amministrative. Poiché ciascun piano NRP contemplerà vari settori strategici, le **rispettive responsabilità delle autorità responsabili dei piani, anche a livello nazionale e regionale, dovranno essere chiaramente definite**.
- 103** Il passaggio dal rimborso dei costi effettivi sostenuti ai pagamenti basati sul conseguimento di traguardi qualitativi e quantitativi richiederebbe modifiche dei sistemi di gestione e di controllo per adattarli a requisiti radicalmente diversi<sup>99</sup> (paragrafo [118](#)). Nella proposta, il presupposto di continuità dei sistemi attuali potrebbe indurre a sottostimare la portata dell'adattamento richiesto alle autorità. Sarebbe quindi richiesto un audit dei sistemi solo

---

<sup>97</sup> [Parere 05/2026](#), riquadro 3.

<sup>98</sup> Articolo 49, paragrafo 1, della [proposta](#).

<sup>99</sup> Ibid., allegato IV.

per le nuove autorità di gestione<sup>100</sup>. **La Corte ritiene che anche le autorità di gestione e gli organismi intermedi preesistenti debbano essere sottoposti a un audit dei sistemi da parte dell'autorità di audit prima che la Commissione effettui qualsiasi pagamento.**

## Autorità di coordinamento (articolo 50)

- 104** Il regolamento richiederà l'istituzione di un'autorità di coordinamento qualora uno Stato membro individui più di un'autorità di gestione per attuare il piano NRP<sup>101</sup>. **Sarebbe opportuno chiarire i rispettivi ruoli delle autorità di coordinamento e di gestione,** comprese le funzioni che l'autorità di coordinamento potrà delegare. Poiché quest'ultima sarebbe chiamata a fungere da entità centralizzatrice a livello del piano senza disporre di alcuna funzione di sorveglianza, la Corte ritiene che **il pacchetto di affidabilità che presenterà<sup>102</sup> debba includere le dichiarazioni di gestione di tutte le autorità di gestione che abbiano richiesto pagamenti anziché, come prevede la proposta, un'unica dichiarazione di gestione per Stato membro.**

## Autorità di gestione (articolo 51)

- 105** Le autorità di gestione rimarranno responsabili della selezione delle operazioni e dell'esecuzione delle verifiche di gestione<sup>103</sup>. Tali verifiche dovrebbero riguardare sia il conseguimento dei traguardi qualitativi e quantitativi che l'uso dei fondi in conformità della normativa applicabile e includere verifiche amministrative riguardanti le domande di pagamento presentate dai beneficiari nonché verifiche *in loco*. **Tuttavia, la proposta non specifica l'ambito di applicazione delle verifiche, il che può tradursi in pratiche di controllo insufficienti e divergenti tra gli Stati membri.**
- 106** La proposta prevede verifiche di gestione basate sul rischio<sup>104</sup>, ma non indica abbastanza chiaramente se l'obiettivo di tali verifiche sia confermare il conseguimento dei traguardi qualitativi e quantitativi, la conformità delle operazioni sottostanti al diritto applicabile, o entrambi. Il regolamento dovrebbe chiaramente disporre che **le autorità di gestione verifichino il conseguimento di tutti i traguardi qualitativi e quantitativi di loro**

<sup>100</sup> Ibid., articolo 49, paragrafo 2, e articolo 53, paragrafo 3.

<sup>101</sup> Ibid., articolo 49, paragrafo 3, e articolo 50.

<sup>102</sup> Ibid., articolo 50, lettere e) e f), articolo 51, paragrafo 1, lettera k), allegato XII.

<sup>103</sup> Ibid., articolo 51, paragrafo 1, lettere a), b) e c), e paragrafo 3. Allegato IV – requisiti fondamentali 3 e 4.

<sup>104</sup> Ibid., articolo 51, paragrafo 2.

competenza, mentre le verifiche di gestione basate sul rischio potranno riguardare solo le operazioni sottostanti che contribuiscono a tali traguardi qualitativi e quantitativi.

## Organismi pagatori (articolo 52)

**107** Per gli interventi della PAC, le responsabilità dell'autorità di gestione sarebbero meno estese che per altri settori di intervento contemplati dalla proposta, in quanto quasi tutte le funzioni saranno svolte dagli organismi pagatori, che manterranno in gran parte le attuali responsabilità degli organismi pagatori della PAC. Le funzioni dell'autorità di gestione si limiterebbero alla selezione delle operazioni da finanziare, al monitoraggio dell'attuazione e di eventuali organismi intermedi e alla presentazione di informazioni relative ai progressi compiuti nell'attuazione all'autorità di coordinamento.

**108** La proposta mantiene le disposizioni secondo le quali gli organismi pagatori sono tenuti a offrire "sufficienti garanzie in ordine alla legittimità, regolarità e corretta contabilizzazione dei pagamenti". **Tuttavia, il regolamento dovrebbe chiarire che i "pagamenti" menzionati sono quelli effettuati dall'organismo pagatore ai beneficiari, come gli agricoltori, e che devono essere tracciabili nel sistema contabile di tale organismo.** L'obbligo di riconoscimento degli organismi pagatori<sup>105</sup> mantiene una caratteristica fondamentale dell'ambiente di gestione e di controllo, essenziale per garantire la legittimità e la regolarità della spesa a titolo della PAC. Tuttavia, **la proposta non specifica quale autorità sarà responsabile del riconoscimento degli organismi pagatori, né prevede che la Commissione adotti norme in materia di riconoscimento**, come quelle stabilite nel [regolamento delegato \(UE\) 2022/127 della Commissione](#) per la PAC 2023-2027.

## Autorità di audit (articolo 53)

**109** La garanzia fornita dalle autorità di audit alla Commissione è un elemento essenziale del modello di affidabilità nell'ambito della gestione concorrente. La proposta introduce modifiche significative a tale modello rispetto a quello dei periodi di programmazione precedenti. Le autorità di audit dovranno verificare il conseguimento dei traguardi qualitativi e quantitativi ed effettuare audit dei sistemi sull'efficace funzionamento di questi ultimi al fine di garantire la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti e la tutela degli interessi finanziari dell'UE<sup>106</sup>.

---

<sup>105</sup> Ibid., articolo 49, paragrafo 7.

<sup>106</sup> Ibid., articolo 53, paragrafo 1.

**110** Per garantire un'affidabilità comparabile, il lavoro delle autorità di audit deve rispettare norme minime. **La Commissione dovrebbe assicurarsi che ciò avvenga attraverso audit dei sistemi. Qualora siano individuate carenze significative, la Commissione non dovrebbe fare affidamento sul lavoro dell'autorità di audit in questione.**

**111** Inoltre, **le disposizioni del regolamento dovrebbero essere più chiare e coerenti per quanto riguarda l'estensione e la tempistica degli audit da espletare.** In particolare:

- i requisiti fondamentali di cui all'allegato IV non corrispondono alle responsabilità dell'autorità di audit quali stabilite nel corpo della proposta;
- la proposta non prevede garanzie per far sì che l'attività di audit copra in maniera adeguata la verifica dei traguardi qualitativi e quantitativi, nonché l'affidabilità dei dati;
- la proposta non specifica se, riguardo alla conformità al diritto applicabile, l'autorità di audit trarrà le proprie garanzie dall'audit delle operazioni sottostanti, dal conseguimento dei traguardi qualitativi e quantitativi o solamente dagli audit dei sistemi;
- la proposta non definisce gli elementi essenziali di una strategia di audit efficace né dispone il ricorso al campionamento statistico rappresentativo.

**112** Inoltre, la proposta non specifica le modalità di coordinamento laddove uno Stato membro individui più di un'autorità di audit<sup>107</sup>. Non è pertanto chiaro in che modo gli Stati membri debbano formulare un unico parere di audit consolidato riguardante l'intero piano NRP. **Il regolamento dovrebbe richiedere alle autorità di audit di formulare un parere di audit per ciascuna autorità di gestione e ciascuna dichiarazione di gestione.**

## Verifica dei costi sottostanti (articoli 50 e 53)

**113** La proposta continua a utilizzare la terminologia precedente, con espressioni quali "costi sottostanti" e "operazioni sottostanti". In un modello di attuazione basato sul conseguimento di traguardi qualitativi e qualitativi, **è opportuno chiarire il significato esatto di tali termini.**

---

<sup>107</sup> Ibid., articolo 49, paragrafo 5.

- 114** La proposta prevede che le autorità di gestione e di audit non siano “tenute” a verificare i costi sottostanti delle operazioni<sup>108</sup>. Non è chiaro cosa si intenda per “costi sottostanti”. Inoltre, i sistemi di gestione e di controllo degli Stati membri di solito includono controlli sui costi sostenuti dai beneficiari. Potrebbe essere tuttavia necessario verificare i costi sottostanti al fine di rispettare il diritto dell’UE e nazionale. **La Commissione, le autorità di gestione e le autorità di audit dovrebbero verificare i costi sottostanti sostenuti per garantire il rispetto del diritto dell’UE e nazionale, in particolare per quanto riguarda gli appalti pubblici, gli aiuti di Stato e la prevenzione delle frodi, della corruzione, dei conflitti di interessi e della duplicazione dei finanziamenti.**

## Norme di gestione e regole finanziarie (titolo VIII)

### Norme generali di gestione (articoli da 58 a 64)

#### Responsabilità degli Stati membri (articolo 58)

- 115** La proposta introduce un quadro di affidabilità basato su principi, che offrirà agli Stati membri una maggiore flessibilità nella concezione dei rispettivi sistemi di gestione e di controllo. **Una ripartizione ben definita delle responsabilità tra le autorità degli Stati membri sarà pertanto essenziale per attenuare i rischi di frammentazione e di lacune nella catena di affidabilità.**
- 116** Oltre al conseguimento dei traguardi qualitativi e quantitativi, la proposta impone agli Stati membri di tutelare gli interessi finanziari dell’UE, anche verificando il rispetto del diritto applicabile, definito come il diritto dell’Unione e il diritto nazionale “che riguarda direttamente” la sua applicazione. **Il regolamento dovrebbe fare riferimento al “diritto applicabile” come avviene nel regolamento recante disposizioni comuni (RDC), senza un qualificatore che richieda una valutazione caso per caso, il che comporta il rischio di incongruenze nell’interpretazione.**
- 117** Inoltre, la proposta definisce il termine “irregolarità” come qualsiasi violazione del diritto dell’Unione o del diritto nazionale che riguarda direttamente la sua applicazione, relativa al conseguimento di traguardi qualitativi e quantitativi<sup>109</sup>. Ciò non è in linea con il regolamento del Consiglio relativo alla tutela degli interessi finanziari dell’UE, che definisce più in generale l’irregolarità come qualsiasi violazione del diritto dell’UE da parte di un

<sup>108</sup> Ibid., articolo 51, paragrafo 1, lettera b) e articolo 53, paragrafo 4.

<sup>109</sup> Ibid., articolo 4, paragrafo 35.

operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio dell'UE<sup>110</sup>. Nella propria relazione speciale sulle rettifiche finanziarie<sup>111</sup>, la Corte ha rilevato la debolezza derivante dalla definizione di irregolarità presente nell'RDC, in virtù della quale solo gli operatori economici possono commettere irregolarità, non le autorità nazionali. Il regolamento del Consiglio e l'RDC sono identici al riguardo. Tuttavia, la definizione di irregolarità ai sensi della proposta implica che solo le autorità nazionali possono commettere irregolarità, ma non gli operatori economici (paragrafo 136). **La Corte ritiene che la definizione di irregolarità dovrebbe comprendere qualsiasi violazione del diritto dell'UE e nazionale, senza limitarsi a quelle connesse al conseguimento dei traguardi qualitativi e quantitativi, e coprire anche le violazioni del diritto commesse sia dalle autorità nazionali che dagli operatori economici.**

**118** Gli Stati membri saranno tenuti a istituire sistemi di gestione e di controllo in linea con i requisiti fondamentali<sup>112</sup>, che sono stati rivisti per allinearli al modello di attuazione e che si concentrano sull'efficacia del sistema nel suo complesso. Tuttavia, a differenza dell'allegato corrispondente dell'RDC (allegato XI), l'allegato IV della proposta non indica quale autorità nazionale sia responsabile di garantire il rispetto di ciascun requisito fondamentale. **Il regolamento dovrebbe attribuire alle diverse autorità competenti dei piani le responsabilità relative al rispetto degli specifici requisiti fondamentali.**

**119** Gli Stati membri devono segnalare tutti i casi di frode, corruzione e irregolarità nel sistema di gestione delle irregolarità (*Irregularity Management System – IMS*) della Commissione<sup>113</sup>. A differenza dell'RDC, la proposta non definisce requisiti minimi per gli Stati membri in materia di prevenzione, individuazione, segnalazione e correzione delle frodi. Poiché le è conferito il potere di adottare atti delegati al riguardo, **la Commissione dovrebbe definire dall'inizio del periodo i requisiti minimi per gli Stati membri a tale riguardo.**

**120** Inoltre, la definizione più restrittiva del termine “irregolarità” contenuta nella proposta (paragrafi 117 e 136) andrebbe a scapito della completezza delle segnalazioni e del follow-up dei casi nel sistema di gestione delle irregolarità. **Il regolamento dovrebbe chiarire che gli Stati membri sono tenuti a segnalare tutti i casi di inosservanza del diritto applicabile, indipendentemente dal fatto che incidano o meno sul conseguimento dei traguardi qualitativi o quantitativi.**

---

<sup>110</sup> Articolo 1, paragrafo 2, del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio.

<sup>111</sup> Relazione speciale 22/2025, paragrafi 26 e 53.

<sup>112</sup> Articolo 58, paragrafo 2, lettera a), e allegato IV della proposta.

<sup>113</sup> Ibid., articolo 58, paragrafo 2, lettera g), e allegato IV – requisito fondamentale 13.

**121** Come nell'[RDC](#), il **regolamento dovrebbe specificare gli elementi che costituiscono una pista di controllo completa fino al livello dei beneficiari e dei destinatari (finali) nell'ambito delle operazioni finanziate**. Ciò garantirebbe il mantenimento di tutti gli elementi probatori atti a dimostrare sia il conseguimento dei traguardi qualitativi e quantitativi che il rispetto del diritto applicabile e vi sarebbe una garanzia contro il rischio di lacune nella pista di controllo.

## **Pacchetto annuale di affidabilità (articolo 59)**

**122** Il pacchetto annuale di affidabilità proposto è stato adattato per tener conto del passaggio dal rimborso delle spese ammissibili a pagamenti subordinati al conseguimento di traguardi qualitativi e quantitativi. Non include più un tasso di errore residuo calcolato dalle autorità di audit o qualsiasi riferimento alla soglia di rilevanza del 2 %. Ciò ridurrà la trasparenza e inciderà sulla procedura di scarico, in quanto la Commissione e le autorità di scarico disporranno di meno informazioni sulla legittimità e regolarità delle spese dell'UE negli Stati membri.

**123** Il pacchetto di affidabilità comprenderà una relazione sui progressi compiuti nell'attuazione delle misure dei piani NRP, comprese stime dei progressi laddove una quantificazione non sia disponibile. La relazione elencherà le domande di pagamento presentate entro il 31 ottobre<sup>114</sup>, fornendo al contempo informazioni sui progressi nel conseguimento dei traguardi qualitativi e quantitativi fino alla fine dell'anno civile. Considerato che:

- i) gli Stati membri potranno presentare domande di pagamento fino al 31 ottobre,
- ii) la loro relazione sullo stato di attuazione deve coprire l'intero anno civile fino al 31 dicembre,
- iii) il pacchetto annuale di affidabilità dovrà essere presentato alla Commissione entro il 15 febbraio,

un'autorità di audit disporrà solo di tre mesi e mezzo (per quanto concerne le richieste di pagamento) e di un mese e mezzo (per quanto riguarda la relazione sullo stato di attuazione) per completare il proprio lavoro di audit e preparare il pacchetto di affidabilità. Tenuto conto delle tempistiche molto serrate e dell'assenza di requisiti chiari riguardanti l'audit e la verifica del pacchetto di affidabilità da parte della Commissione, il bilancio dell'UE potrebbe essere esposto a un rischio elevato di garanzie insufficienti. **È importante concedere alle autorità di audit e alla Commissione tempo sufficiente per svolgere il**

---

<sup>114</sup> Ibid., articolo 65, paragrafo 4.

lavoro di audit che consentirà loro di fornire le necessarie garanzie sull'esecuzione del bilancio dell'UE.

**124** Nell'ambito del pacchetto di affidabilità, gli Stati membri devono inoltre presentare una **dichiarazione di gestione**. La Corte rileva diversi disallineamenti tra il corpo della proposta e il modello della dichiarazione di gestione, ad esempio per quanto riguarda l'estensione dei controlli per determinare l'utilizzo dei fondi<sup>115</sup>, il rispetto di tutte le norme applicabili<sup>116</sup>, la pista di controllo<sup>117</sup> e l'applicazione di misure correttive<sup>118</sup>. Poiché tali incongruenze creano incertezza circa la garanzia che gli Stati membri devono fornire, **la Corte suggerisce di allineare le disposizioni relative alle dichiarazioni di gestione contenute nel corpo del regolamento al modello di cui all'allegato XII.**

**125** Per ciascuna misura nei rispettivi piani NRP, gli Stati membri saranno tenuti a includere **indicatori di realizzazione e di risultato** predefiniti<sup>119</sup>. Tuttavia, la garanzia di completezza, accuratezza e affidabilità dei dati contenuti nelle domande di pagamento riguarda solo gli indicatori di realizzazione utilizzati per i traguardi quantitativi. Per gli altri indicatori di performance, gli Stati membri non dovranno più fornire garanzie sulla qualità dei dati. Per assicurare la credibilità del monitoraggio e della rendicontazione aggregati dell'UE sui progressi compiuti verso il conseguimento degli obiettivi, **il regolamento dovrebbe stabilire che gli Stati membri sono responsabili della qualità e dell'affidabilità dei dati relativi agli indicatori di performance.**

**126** Nel riferire in merito allo stato di avanzamento dell'attuazione dei pagamenti della PAC basati sulle realizzazioni, gli Stati membri indicheranno il valore dei progressi compiuti. **La Corte suggerisce di precisare che tale valore dovrebbe corrispondere ai pagamenti effettivi eseguiti a favore dei beneficiari per le realizzazioni concretizzate durante il periodo.** L'utilizzo di valori unitari stimati per calcolare i rimborsi agli Stati membri aggiungerebbe una fase supplementare al processo.

---

<sup>115</sup> Ibid., articolo 58, paragrafo 2, lettera b), e allegato XII, punto 1.

<sup>116</sup> Ibid., articolo 59, paragrafo 1, lettera c), punto iii), e allegato XII, punto 3.

<sup>117</sup> Ibid., articolo 59, paragrafo 1, lettera c), punto i), e allegato XII, punto 2.

<sup>118</sup> Ibid., articolo 58, paragrafo 2, lettera d) e allegato XII, terzo paragrafo.

<sup>119</sup> Articolo 63, paragrafo 1, lettera e), punto xiii), della [proposta](#); articolo 14 e allegato I della [proposta di regolamento sulla performance](#).

**127** Nell'ambito del **pacchetto di affidabilità finale**, gli Stati membri saranno tenuti a confermare che il totale dei pagamenti ricevuti dalla Commissione non supera l'importo totale da essi versato ai beneficiari<sup>120</sup>. Tale disposizione garantisce che alla fine del periodo gli Stati membri non avranno ricevuto finanziamenti dell'UE per un ammontare superiore all'importo complessivo dei pagamenti versati ai beneficiari. Affinché tale salvaguardia sia efficace, saranno necessari i seguenti elementi:

- dati affidabili sull'importo aggregato dei pagamenti effettuati ai beneficiari e inclusi nelle dichiarazioni: la relativa garanzia sarà fornita mediante verifiche appropriate da parte degli Stati membri e della Commissione;
- sufficiente chiarezza sulle modalità con cui tenere conto del contributo nazionale (paragrafo 70);
- chiarimenti in merito alle misure correttive in caso di inosservanza di questa disposizione.

Poiché i beneficiari possono essere organismi pubblici<sup>121</sup> quali ministeri o agenzie, questa disposizione non impedisce situazioni in cui i pagamenti ricevuti dal bilancio dell'UE superano, nel complesso, gli importi versati da tali organismi per attuare le operazioni alla base dei traguardi qualitativi e quantitativi. Per motivi di tracciabilità e per facilitare una valutazione successiva, **la Corte suggerisce di estendere la raccolta dei dati sull'uso dei finanziamenti dell'UE all'interno degli Stati membri fino al livello dei soggetti che attuano concretamente le operazioni** (paragrafo 132).

## Approccio di audit unico (articolo 61)

**128** La proposta prevede che sia mantenuto l'approccio di audit unico seguito dalla Commissione e dalle autorità di audit. Se la Commissione conclude che i giudizi dell'autorità di audit sono affidabili e se gli Stati membri partecipano alla cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea, gli audit della Commissione si limitano alla verifica dell'operato delle autorità di audit. Affinché la Commissione possa fare affidamento sui giudizi di audit di tali autorità, i suoi audit devono confermare che queste ultime operano in modo efficace (paragrafi 109-112). Tuttavia, la Corte ha ripetutamente rilevato che il quadro di affidabilità non è ancora pienamente efficace e che le debolezze

<sup>120</sup> Articolo 59, paragrafo 3, della [proposta](#).

<sup>121</sup> Ibid., articolo 4, punto 3, lettera a).

nel lavoro delle autorità di audit riducono la misura in cui la Commissione può farvi affidamento<sup>122</sup>.

- 129** In qualità di revisore esterno, la Corte non è vincolata alle disposizioni in materia di audit unico. Secondo la proposta, la Commissione e le autorità di audit possono decidere di non sottoporre ad audit i traguardi qualitativi e quantitativi che sono già stati oggetto di un audit della Corte<sup>123</sup>. **Il regolamento dovrebbe specificare che, in tal caso, la garanzia di affidabilità dovrebbe essere tratta solo dagli audit della Corte a sostegno della dichiarazione di affidabilità che hanno la stessa estensione e gli stessi obiettivi.**
- 130** Il modello di affidabilità proposto si basa su un approccio di audit unico, nell'ambito del quale la Commissione si basa sulla garanzia fornita dai sistemi di controllo degli Stati membri. Questi consistono in verifiche basate sul rischio effettuate dalle autorità di gestione e nel lavoro delle autorità di audit che, probabilmente, si fonderà anch'esso su campioni. Poiché le verifiche e gli audit si baseranno su campioni, gli Stati membri non controlleranno tutti i traguardi qualitativi e quantitativi. **Senza maggiore chiarezza sulle modalità di applicazione di tali procedure e in assenza di disposizioni relative alle verifiche da parte della Commissione sui traguardi qualitativi e quantitativi, vi è il rischio che la Commissione non possa fare affidamento sui giudizi di audit degli Stati membri. In tal caso, sarebbe obbligata a svolgere un considerevole lavoro di audit complementare al fine di fornire garanzie sufficienti alle autorità di scarico.**

## Raccolta dei dati e trasparenza (articoli 63 e 64)

- 131** Gli obblighi a carico degli Stati membri saranno razionalizzati, in quanto questi ultimi dovranno raccogliere un'unica serie di dati ai fini dell'audit e dei controlli, della trasparenza nonché del monitoraggio e della valutazione della performance<sup>124</sup>. La proposta impone agli Stati membri di raccogliere dati e riferire in merito al contributo di ciascuna operazione agli indicatori di realizzazione e di risultato definiti nella [proposta di regolamento sulla performance](#)<sup>125</sup>. Le informazioni da pubblicare sui siti Internet degli Stati membri e sullo sportello unico della Commissione (che saranno disponibili per due anni) comprenderanno dati sui beneficiari, sui titolari effettivi, sui contraenti, sui subappaltatori e sui destinatari (finali), nonché sullo stato di avanzamento di ciascun indicatore di performance a cui

<sup>122</sup> [Analisi 03/2024](#), paragrafi 50-64.

<sup>123</sup> Articolo 61, paragrafo 4, della [proposta](#).

<sup>124</sup> *Ibid.*, articolo 63, paragrafo 1.

<sup>125</sup> Articolo 63, paragrafo 1, lettera e), punto xiii) della [proposta](#); articolo 14, paragrafo 5 e allegato I della [proposta di regolamento sulla performance](#).

l'operazione contribuisce<sup>126</sup>. Sebbene gli Stati membri debbano in ogni caso conservare tutte le informazioni e la documentazione pertinenti per la pista di controllo per un periodo di 10 anni a decorrere dall'ultimo pagamento della Commissione<sup>127</sup>, **la Corte ritiene che i dati dovrebbero essere messi a disposizione del pubblico per un periodo superiore a due anni, entro i limiti delle norme in materia di protezione dei dati personali.**

- 132** Per quanto riguarda gli importi versati in relazione alle operazioni, la proposta impone agli Stati membri di raccogliere dati sui beneficiari<sup>128</sup>, il che migliorerà la trasparenza rispetto all'RRF. Tuttavia, poiché i beneficiari possono essere organismi pubblici<sup>129</sup>, quali ministeri o agenzie (paragrafo 127), **tali dati non garantiranno la piena tracciabilità dell'uso dei finanziamenti dell'UE negli Stati membri fino al livello dei soggetti che attuano concretamente le operazioni.**

## Norme in materia di pagamenti (articoli 65-69)

### Presentazione e valutazione delle domande di pagamento (articolo 65)

- 133** I pagamenti si baseranno sulle dichiarazioni degli Stati membri attestanti il conseguimento di traguardi qualitativi e quantitativi. Gli elementi probatori non saranno trasmessi alla Commissione che, a differenza di quanto avviene nel quadro dell'RRF, non valuterà il conseguimento dei traguardi qualitativi e quantitativi prima di procedere al pagamento. Al fine di tutelare gli interessi finanziari dell'UE al momento del pagamento, **il regolamento dovrebbe imporre alla Commissione di valutare, sulla base di prove documentali sufficienti, il conseguimento dei traguardi qualitativi e quantitativi prima di svincolare i fondi.** Ciò aiuterebbe inoltre la Commissione a indirizzare meglio i propri audit dei sistemi.
- 134** È importante che le condizioni di pagamento siano chiaramente definite e valutate sulla base di criteri oggettivamente verificabili al fine di ridurre al minimo le interpretazioni divergenti e i giudizi discrezionali<sup>130</sup>. La Corte accoglie con favore il fatto che nella proposta non sia ripreso il livello di tolleranza del 5 % applicato al conseguimento dei traguardi e

---

<sup>126</sup> Articolo 63, paragrafi 1, 2 e 4, della [proposta](#).

<sup>127</sup> Ibid., articolo 58, paragrafo 2, lettera i).

<sup>128</sup> Ibid., articolo 63, paragrafo 1, lettera e), punto vi).

<sup>129</sup> Ibid., articolo 4, punto 3, lettera a).

<sup>130</sup> [Analisi 02/2025](#), pag. 10.

obiettivi nell'ambito dell'RRF. **Per far sì che le decisioni di pagamento siano sufficientemente giustificate, i criteri per la valutazione del conseguimento di traguardi qualitativi e quantitativi<sup>131</sup> dovrebbero essere definiti in modo più chiaro:**

- gli elementi di cui la valutazione “tiene conto” non si limitano alla verifica dei requisiti stabiliti in relazione ai traguardi qualitativi e quantitativi ma ne includono la “finalità”, il risultato e l'esito inizialmente attesi, il contesto più ampio e persino “altri dati o fonti di informazioni” non specificati;
- la possibilità di impiegare “metodi o procedure diversi” da quelli stabiliti nel piano dovrebbe essere limitata, debitamente giustificata e concordata preventivamente con la Commissione;
- i criteri che consentono scostamenti dalla formulazione dei traguardi qualitativi e quantitativi sono vaghi e non impediranno del tutto le reinterpretaioni *a posteriori*.

## Interruzioni, sospensioni e rettifiche finanziarie (articoli 66-69)

**135** La proposta autorizza la Commissione a interrompere pagamenti, a sospenderli e ad applicare rettifiche finanziarie. Gli Stati membri sono tenuti ad applicare misure correttive in caso di mancato rispetto del diritto applicabile<sup>132</sup>. Come nel caso dell'[RDC](#), **il regolamento dovrebbe includere disposizioni sulle rettifiche finanziarie che gli Stati membri devono effettuare, compreso il recupero degli importi indebitamente versati**. In assenza di tali norme, vi è il rischio che gli Stati membri non applichino le rettifiche finanziarie in modo uniforme.

**136** Il fatto che il termine “irregolarità” non escluda più le autorità di programma dal suo ambito di applicazione rappresenta un passo in avanti<sup>133</sup>. Permane tuttavia incertezza giuridica. In primo luogo, l'espressione “derivante dalla ricezione di un rimborso ingiustificato a carico di tale bilancio basato su traguardi qualitativi, traguardi quantitativi e realizzazioni” potrebbe essere intesa nel senso che solo gli Stati membri, ma non i beneficiari, i destinatari (finali) o i partecipanti possono commettere irregolarità. In secondo luogo, il riferimento al “diritto applicabile”<sup>134</sup> (paragrafo **116**) solleva la questione di quali leggi nazionali potrebbero non essere applicabili in modo sufficientemente diretto

<sup>131</sup> Allegato VIII della [proposta](#).

<sup>132</sup> Ibid., articolo 58, paragrafo 2, lettera d).

<sup>133</sup> [Relazione speciale 22/2025](#), paragrafo 26.

<sup>134</sup> Articolo 4, punto 2, della [proposta](#).

ed essere violate senza che ciò determini un'irregolarità. In terzo luogo, le nozioni di "grave carenza" e "grave inadempienza" non sono definite, il che lascia un margine di discrezionalità troppo ampio nel determinare se si sia verificata una di queste situazioni. **Il regolamento dovrebbe chiarire le definizioni di "irregolarità" e "diritto applicabile", nonché specificare cosa si intenda per "grave inadempienza" al diritto. Dovrebbe inoltre specificare le conseguenze finanziarie, in particolare per quanto riguarda le rettifiche finanziarie da imporre agli Stati membri in caso di irregolarità e gravi inadempienze, anche nel caso in cui i traguardi qualitativi e quantitativi in questione siano stati conseguiti.**

- 137** La proposta prevede la possibilità di **sospendere** i pagamenti nel caso di un rischio per l'efficace attuazione delle misure<sup>135</sup>, nonché nel caso di "grave inadempienza" al diritto applicabile al livello delle operazioni. La proposta consente alla Commissione e agli Stati membri di decidere di comune accordo di estendere la procedura<sup>136</sup>, il che potrebbe ritardare l'applicazione di rettifiche finanziarie.
- 138** La proposta contiene due miglioramenti significativi rispetto all'RRF. In primo luogo, consente il **recupero degli importi** già versati per le fasi intermedie se il traguardo qualitativo o quantitativo finale di una determinata misura non è raggiunto<sup>137</sup>. In secondo luogo, la Commissione disporrà anche dei mezzi per intervenire in caso di **annullamento** di un traguardo qualitativo o quantitativo, fino a cinque anni dopo la data del corrispondente pagamento della Commissione<sup>138</sup>. Entrambi i miglioramenti ovviano efficacemente alle debolezze rilevate dalla Corte in relazione all'RRF<sup>139</sup>.
- 139** Un cambiamento importante rispetto all'RDC e all'RRF consiste nel fatto che le **rettifiche finanziarie operate dalla Commissione** determineranno la riduzione definitiva dei finanziamenti dell'UE solo se lo Stato membro interessato non ha corretto il problema al momento della presentazione del pacchetto di affidabilità definitivo<sup>140</sup>. Pertanto la riduzione sarà definitiva solo a febbraio 2036. Ciò indebolisce l'effetto deterrente delle

---

<sup>135</sup> Ibid., articolo 67, paragrafo 1, lettera d).

<sup>136</sup> Ibid., articolo 67, paragrafo 2.

<sup>137</sup> Ibid., articolo 68, paragrafo 2.

<sup>138</sup> Ibid., articolo 69.

<sup>139</sup> [Analisi 02/2025](#), paragrafi 55-56 e 88.

<sup>140</sup> Articolo 68, paragrafi 1 e 4, della [proposta](#).

rettifiche finanziarie. Inoltre, la proposta non specifica se, quando e come saranno applicate le rettifiche finanziarie estrapolate, pur prevedendone l'uso<sup>141</sup>.

## Tipologia specifica di sostegno (titolo IX)

### Strumenti finanziari (articoli 71-72)

- 140** Contrariamente alla regolamentazione adottata in passato, la proposta non contiene dettagli sul contenuto degli “accordi di finanziamento” tra le autorità di gestione e gli organismi che attuano gli strumenti finanziari. Nella proposta non figurano neppure requisiti di trasparenza e di esclusione dei conflitti di interessi in relazione alla procedura di selezione dei destinatari finali. Inoltre, la proposta contiene un'incoerenza per quanto riguarda gli audit da effettuare, in quanto richiede audit “a livello degli organismi che attuano lo strumento finanziario”<sup>142</sup>, ma vieta espressamente gli audit dei sistemi “a livello di singole operazioni di strumenti finanziari”<sup>143</sup>.

### Entità sottoposte a una valutazione *ex ante* come beneficiari (articolo 73)

- 141** Se il bilancio è eseguito in regime di gestione indiretta e delegato a entità di paesi terzi e organizzazioni internazionali che sono state oggetto della valutazione *ex ante* per pilastro effettuata dalla Commissione<sup>144</sup>, la proposta consente alle autorità di gestione e di audit di fare affidamento sulle verifiche di gestione e sugli audit realizzati da tali entità. Tuttavia, la Corte ha individuato errori ricorrenti nelle operazioni gestite da organizzazioni internazionali valutate per pilastro e ha dovuto far fronte a restrizioni nell'accesso ai documenti e alle informazioni<sup>145</sup>. **Pertanto, il regolamento dovrebbe prevedere che le entità valutate per pilastro forniscano alla Corte dei conti europea e alle autorità di gestione e di audit un accesso completo e tempestivo ai dati e alle informazioni**

<sup>141</sup> Ibid., articolo 68, paragrafo 2, e allegato XIV.

<sup>142</sup> Ibid., articolo 53, e articolo 72, paragrafo 2.

<sup>143</sup> Ibid., articolo 72, paragrafo 7.

<sup>144</sup> Articolo 62, paragrafo 1, lettera c), del regolamento finanziario.

<sup>145</sup> Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2024, paragrafo 8.13 e raccomandazione 8.1; relazione annuale 2024 sulle attività finanziate dal nono, decimo e undicesimo FES, paragrafi 25 e 26; relazione annuale 2023 sulle attività finanziate dal nono, decimo e undicesimo FES, paragrafi 25 e 29.

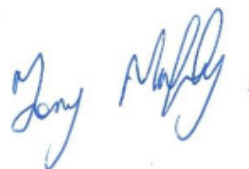
pertinenti. Inoltre, dovrebbe chiarire che le autorità di gestione e di audit devono poter svolgere le proprie funzioni a livello di destinatari (finali).

## Ricorso a forme semplificate di sostegno ai beneficiari (articolo 78)

**142** Per le operazioni il cui costo stimato non supera i 400 000 euro (100 000 euro nel quadro della PAC) gli Stati membri devono ricorrere a opzioni semplificate in materia di costi o a finanziamenti non collegati ai costi, tranne nei casi in cui il sostegno costituisca un aiuto di Stato. Tale disposizione, che raddoppierà la soglia precedente, potrebbe tradursi in un'ulteriore semplificazione sia per le amministrazioni che per i beneficiari<sup>146</sup>. Tuttavia, queste forme semplificate di sostegno potrebbero non essere sempre adeguate, in particolare per le operazioni complesse o innovative. La Corte osserva che tali disposizioni si applicheranno ai "beneficiari" e non ai destinatari (finali) e che la Commissione non controllerà e approverà più i regimi utilizzati dalle autorità nazionali per le opzioni semplificate in materia di costi o i finanziamenti non collegati ai costi. Gli Stati membri dovranno disporre di una solida base per istituire forme semplificate di sostegno, conformemente agli [orientamenti della Commissione](#) per il periodo precedente.

Il presente parere è stato adottato dalla Corte dei conti europea a Lussemburgo, nella riunione del 12 febbraio 2026.

*Per la Corte dei conti europea*



Tony Murphy  
*Presidente*

---

<sup>146</sup> [Analisi 04/2025](#), riquadro 3.

# Allegati

## Allegato I – Informazioni sul contesto

La proposta di un Fondo europeo raggruppa in un unico fondo per il periodo 2028-2034 le dotazioni preassegnate<sup>1</sup> a livello nazionale a sostegno della realizzazione delle priorità fondamentali dell'UE in tutti gli Stati membri e in tutte le regioni.

I fondi integrati nel Fondo europeo sono i seguenti:

- il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA);
- il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR);
- il Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura (FEAMP);
- il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR);
- il Fondo di coesione (FC);
- il Fondo sociale europeo Plus (FSE+);
- il Fondo per una transizione giusta (JTF);
- il Fondo sociale per il clima;
- Interreg;
- il Fondo Asilo, migrazione e integrazione (AMIF);

---

<sup>1</sup> Relazione che accompagna la [proposta](#), paragrafo. 1.

- il fondo per la gestione delle frontiere e i visti;
- il Fondo Sicurezza interna (ISF);
- la riserva di solidarietà europea.

Il Fondo europeo è concepito per conseguire i seguenti obiettivi sanciti dal trattato in relazione:

- alla politica di coesione, per rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale dell'UE e ridurre le disparità tra gli Stati membri e le regioni;
- alla politica agricola comune e alla politica della pesca, per incrementare la produttività dell'agricoltura, assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola, stabilizzare i mercati, garantire la sicurezza degli approvvigionamenti e assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori, nonché conservare le risorse marine;
- allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, basato su una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, su un elevato livello di sicurezza e sull'assenza di controlli sulle persone alle frontiere interne.

I fondi assegnati alla politica di coesione promuovono l'integrazione e la cooperazione tra gli Stati membri nonché uno sviluppo armonioso generale all'interno dell'UE, anche tra le zone urbane, rurali, costiere o scarsamente popolate e tra il continente europeo e le regioni ultraperiferiche e insulari.

Le norme comuni connesse ai finanziamenti della PAC contribuiscono a garantire condizioni di parità tra gli Stati membri e tra gli agricoltori nel mercato unico, garantendo la sicurezza alimentare in tutta l'UE, aumentando l'attrattiva del settore per i giovani agricoltori e i nuovi operatori e affrontando le sfide di natura transfrontaliera e globale. Inoltre, la conservazione delle risorse marine è un settore di competenza esclusiva dell'UE e richiede un sostegno costante alla base scientifica delle misure di conservazione e della gestione degli stock ittici.

Nel settore degli affari interni, i finanziamenti dell'UE contribuiscono a garantire un approccio comune nell'attuazione dell'*acquis* e delle norme dell'UE, promuovendo nel contempo la cooperazione transfrontaliera nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

## **Allegato II – Elenco delle pubblicazioni della Corte dei conti europea a cui si fa riferimento nel presente parere**

**Relazione annuale sull'esecuzione del bilancio dell'UE per l'esercizio finanziario 2022**

**Relazione annuale sulle attività finanziate dal nono, decimo e undicesimo Fondo europeo di sviluppo (FES) per l'esercizio finanziario 2022**

**Relazione annuale sull'esecuzione del bilancio dell'UE per l'esercizio finanziario 2023**

**Relazione annuale sulle attività finanziate dal nono, decimo e undicesimo Fondo europeo di sviluppo (FES) per l'esercizio finanziario 2023**

**Relazione annuale sull'esecuzione del bilancio dell'UE per l'esercizio finanziario 2024**

**Relazione annuale sulle attività finanziate dal nono, decimo e undicesimo Fondo europeo di sviluppo (FES) per l'esercizio finanziario 2024**

**Relazione speciale 17/2018:** “La Commissione e gli Stati membri, con le azioni degli ultimi anni dei programmi del 2007-2013, hanno affrontato il problema del basso tasso di assorbimento dei fondi, senza però prestare sufficiente attenzione ai risultati”

**Relazione speciale 21/2022:** “Piani nazionali per la ripresa e la resilienza: la valutazione della Commissione – È adeguata nel complesso, ma l'attuazione rimane a rischio”

**Relazione speciale 02/2023:** “Rispondere alla COVID-19 adattando le norme sulla politica di coesione”

**Relazione speciale 05/2023:** “Il paesaggio finanziario dell'UE – Un coacervo di elementi eterogenei che richiede un'ulteriore semplificazione e una migliore rendicontabilità”

**Relazione speciale 26/2023:** “Il quadro di monitoraggio della performance del dispositivo per la ripresa e la resilienza – Misura i progressi compiuti nell'attuazione, ma non è sufficiente per rilevare la performance”

**Relazione speciale 03/2024:** “Lo Stato di diritto nell'UE – È migliorato il quadro per la tutela degli interessi finanziari dell'UE, ma permangono rischi”

**Relazione speciale 14/2024:** “Transizione verde – Il contributo del dispositivo per la ripresa e la resilienza non è chiaro”

**Relazione speciale 22/2024:** “Doppio finanziamento dal bilancio dell’UE – I sistemi di controllo mancano degli elementi essenziali in grado di mitigare l’accresciuto rischio derivante dal modello di finanziamento non collegato ai costi adottato dal dispositivo per la ripresa e resilienza”

**Relazione speciale 05/2025:** “Azione di coesione a favore dei rifugiati in Europa – Maggiore flessibilità, ma dati insufficienti ostacolano una futura valutazione dell’efficacia”

**Relazione speciale 13/2025:** “Dispositivo per la ripresa e la resilienza: il sostegno alla transizione digitale negli Stati membri dell’UE – Un’occasione mancata per una focalizzazione strategica della risposta alle esigenze digitali”

**Relazione speciale 22/2025:** “Rettifiche finanziarie nella politica di coesione – Il quadro normativo è complesso e finora la Commissione ha adottato una sola decisione”

**Parere 06/2018** sulla proposta di regolamento recante disposizioni comuni per il periodo 2021-2027

**Parere 08/2022** sulla proposta di regolamento che istituisce un Fondo per il clima, così come modificata dal Consiglio

**Parere 02/2025** sulle proposte di riesame intermedio dei regolamenti della politica di coesione

**Parere 03/2026** sulla proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2028-2034

**Parere 04/2026** sulla proposta di decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie dell’Unione europea

**Parere 05/2026** sulla proposta di regolamento che stabilisce le condizioni per l’attuazione del sostegno dell’Unione alla politica agricola comune per il periodo dal 2028 al 2034

**Parere 10/2026** sulla proposta di quadro della performance per il periodo 2028-2034

**Analisi 05/2019:** “Impegni non ancora liquidati nel bilancio dell’UE – un approfondimento” (analisi rapida di casi)

**Analisi 01/2023:** “I finanziamenti dell’UE a titolo della politica di coesione e del dispositivo per la ripresa e la resilienza: un’analisi comparativa”

**Analisi 03/2024:** “Una panoramica del regime di affidabilità e dei fattori fondamentali che hanno contribuito agli errori nella spesa per la coesione nel periodo 2014-2020”

**Analisi 02/2025:** “Orientamento alla performance, obbligo di rendiconto e trasparenza: cosa insegnano le criticità dell’RRF”

**Analisi 03/2025:** “Opportunità per il quadro finanziario pluriennale post-2027”

**Analisi 04/2025:** “Il futuro della politica di coesione dell’UE”

## Allegato III – Debolezze individuate nell'allegato I della **proposta di regolamento sul quadro della performance**

Analizzando l'allegato I della [proposta di regolamento sulla performance](#), la Corte ha riscontrato una serie di debolezze. Ad esempio:

- gli indicatori del settore di intervento “mobilità ai fini dell'apprendimento” (120) sono rappresentativi delle principali debolezze dell'attuale quadro della performance. Gli indicatori di realizzazione misurano soprattutto la partecipazione (discenti, personale, partecipanti), mentre gli indicatori di risultato sono principalmente basati sulle percezioni e autodichiarati. Considerati nell'insieme, confermano che le attività si sono svolte e che i partecipanti hanno espresso opinioni positive. Tuttavia, non mostrano se i partecipanti hanno migliorato le proprie conoscenze, se l'intervento sia stato efficace o se le risorse siano state utilizzate in modo efficiente, rendendo difficile valutare l'efficacia, l'efficienza e il rapporto costi/benefici.
- L'allegato I contiene indicatori di realizzazione quali “numero di partecipanti”, “numero di discenti”, “numero di persone” o “numero di imprese beneficiarie di sostegno”, che consentono di indicare, nell'ambito dello stesso indicatore e dello stesso settore di intervento, attività molto differenti per tipo, durata e intensità del sostegno. Inoltre, diversi indicatori di realizzazione si concentrano principalmente sulle fasi procedurali o amministrative, come il “numero di leggi adottate o entrate in vigore”, il “numero di strategie o di quadri adottati” il “numero di consultazioni dei portatori di interessi finalizzate”, che dimostrano i progressi compiuti nell'attuazione ma non forniscono elementi attestanti l'esistenza di realizzazioni o risultati. Indicatori di questo tipo lasciano un notevole margine di interpretazione, compromettono la comparabilità tra gli Stati membri e limitano l'utilità delle informazioni sulla performance per valutare l'efficacia e il rapporto costi/benefici.

La tabella seguente fornisce ulteriori esempi, così come formulati nell'allegato I della proposta di regolamento sul quadro della performance.

**Tabella 1 | Esempi di debolezze individuate nell'allegato I della [proposta di regolamento sulla performance](#)**

| Settore di intervento                                                                 | Indicatori di realizzazione                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Indicatori di risultato                                                                                                           | Principale debolezza                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Miglioramento dell'accesso all'istruzione per le comunità emarginate come i rom (117) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Numero di partecipanti – per genere ed età</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Numero di partecipanti in attività di istruzione o di formazione – per genere</li> </ul> | <p>L'indicatore di realizzazione si concentra sulla partecipazione senza stabilire un legame con il tipo (ad esempio, istruzione e formazione professionale formale, istruzione non formale, corsi di lingua o di integrazione), il contenuto (ad esempio, programma che porta al conseguimento di un certificato o di una qualifica nazionale) o la durata (che corrisponde alla durata minima, ad esempio il numero di partecipanti che hanno completato un programma di almeno X/ore/giorni/mesi) dell'attività sostenuta.</p> <p>L'indicatore di risultato misura la partecipazione all'istruzione o alla formazione, ma non tiene conto dei risultati dell'apprendimento (ad esempio esami completati, certificati o diplomi ottenuti).</p> |
| Politica digitale e quadro normativo (108)                                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Numero di leggi adottate o entrate in vigore</li> <li>• Numero di preparativi o valutazioni di strategie conclusi</li> <li>• Numero di consultazioni dei portatori di interessi finalizzate</li> <li>• Numero di regolamenti di esecuzione o orientamenti in vigore</li> </ul> |                                                                                                                                   | <p>Gli indicatori di realizzazione si concentrano sull'adozione di quadri normativi o strategici e sul completamento di fasi formali, senza tener conto del fatto che tali quadri siano attuati o meno nella pratica. Gli indicatori di risultato non sono definiti anche se, in un'ottica di misurazione della performance, è necessario valutare l'efficacia della normativa, la sua applicazione, o i suoi effetti sul funzionamento del mercato o sugli oneri amministrativi. Di conseguenza, la misurazione della performance riguarda solo la conformità formale piuttosto che gli effetti/i risultati concreti.</p>                                                                                                                       |

| Settore di intervento | Indicatori di realizzazione                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Indicatori di risultato | Principale debolezza |
|-----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|----------------------|
|                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Numero di strategie o di quadri adottati</li> <li>• Numero di servizi o processi pubblici elaborati</li> <li>• Numero di eventi TAIEX organizzati a sostegno di pubbliche amministrazioni di paesi extra UE</li> <li>• Numero di progetti di gemellaggio organizzati a sostegno di pubbliche amministrazioni di paesi extra UE</li> <li>• Numero di politiche pubbliche pertinenti elaborate/riviste e/o in fase di attuazione nei paesi terzi</li> </ul> |                         |                      |

| Settore di intervento                    | Indicatori di realizzazione                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Indicatori di risultato                                                                                                                                                                                                                                 | Principale debolezza                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Sostegno finanziario per il turismo (94) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Numero di imprese del settore turistico beneficiarie di sostegno, comprese le imprese del settore alberghiero, gli operatori turistici e le agenzie di viaggio</li> <li>• Numero di organizzazioni di gestione delle destinazioni sostenute per investire in beni e servizi turistici pubblici o in attività promozionali</li> <li>• Numero di membri del personale turistico e di studenti che beneficiano di sostegno per il miglioramento delle competenze/la riqualificazione</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Numero di visitatori</li> <li>• Numero di persone raggiunte (compreso il pubblico digitale)</li> <li>• Numero di posti di lavoro sostenuti o creati negli enti beneficiari di sostegno – per genere</li> </ul> | <p>Gli indicatori di realizzazione misurano il numero di imprese, di progetti o di azioni che beneficiano di un sostegno. Di conseguenza sono trattati come equivalenti sotto il profilo delle realizzazioni interventi molto diversi, ad esempio azioni promozionali su piccola scala, attività di formazione limitate o ingenti investimenti nelle infrastrutture turistiche. Ciò rende più difficile comprendere ciò che è stato effettivamente realizzato.</p> <p>Gli indicatori di risultato (visitatori/persone raggiunte/posti di lavoro) sono molto generici e non vi è un chiaro nesso causale con le misure sostenute e le realizzazioni. Sono influenzati da condizioni di mercato più ampie, dalla stagionalità e da fattori economici esterni. Ciò limita la comparabilità e riduce l'utilità delle informazioni sulla performance per valutare l'efficacia e il rapporto costi/benefici. Indicatori di risultato più pertinenti potrebbero essere collegati all'aumento del tasso di utilizzo degli impianti sovvenzionati, alla riduzione della stagionalità nelle destinazioni che hanno beneficiato di un sostegno o all'evoluzione delle entrate o dei tassi di occupazione nelle zone sostenute.</p> |

| Settore di intervento                                               | Indicatori di realizzazione                                                                                                                                                                                                                     | Indicatori di risultato | Principale debolezza                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|---------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Riforme in materia di educazione e cura della prima infanzia* (123) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Numero di leggi adottate o entrate in vigore</li> <li>• Numero di preparativi o valutazioni di strategie conclusi</li> <li>• Numero di consultazioni dei portatori di interessi finalizzate</li> </ul> |                         | <p>Gli indicatori sono basati su fasi procedurali e rendono conto delle misure formali; l'assenza di indicatori di risultato limita la valutazione degli effetti sull'accesso o sulla qualità.</p> <p>Gli indicatori di realizzazione sono concentrati sulle procedure e si riferiscono all'adozione di leggi, strategie o documenti strategici, ma non riflettono l'attuazione o l'erogazione di servizi. Non esistono indicatori di risultato che misurino l'accesso, la qualità o gli effetti per i minori. Di conseguenza, il quadro monitora i progressi formali, ma non consente di valutare se le riforme si traducano in miglioramenti tangibili.</p> |

## Acronimi/abbreviazioni

| Acronimo/abbreviazione | Definizione/Spiegazione                                                                                                                      |
|------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| AMI                    | Asilo, migrazione e integrazione                                                                                                             |
| BMV                    | Gestione delle frontiere e visti                                                                                                             |
| FC                     | Fondo di coesione                                                                                                                            |
| FEAGA                  | Fondo europeo agricolo di garanzia                                                                                                           |
| FEAMPA                 | Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura                                                                            |
| FEASR                  | Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale                                                                                                |
| FESR                   | Fondo europeo di sviluppo regionale                                                                                                          |
| FSE+                   | Fondo sociale europeo Plus                                                                                                                   |
| IMS                    | Sistema di gestione delle irregolarità ( <i>Irregularity Management System</i> )                                                             |
| IS                     | Sicurezza interna ( <i>Internal security</i> )                                                                                               |
| JTF                    | Fondo per una transizione giusta ( <i>Just Transition Fund</i> )                                                                             |
| NRP                    | Partenariato nazionale e regionale                                                                                                           |
| NUTS                   | Classificazione comune delle unità territoriali per la statistica                                                                            |
| OLAF                   | Ufficio europeo per la lotta antifrode                                                                                                       |
| PAC                    | Politica agricola comune                                                                                                                     |
| PCP                    | Politica comune della pesca                                                                                                                  |
| QFP                    | Quadro finanziario pluriennale                                                                                                               |
| RDC                    | Regolamento recante disposizioni comuni                                                                                                      |
| RRF                    | Dispositivo per la ripresa e la resilienza ( <i>Recovery and Resilience Facility</i> )                                                       |
| SAFE                   | Strumento di azione per la sicurezza dell'Europa ( <i>Security Action for Europe</i> )                                                       |
| SURE                   | Sostegno per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza ( <i>Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency</i> ) |
| TFUE                   | Trattato sul funzionamento dell'Unione europea                                                                                               |

# Glossario

| Lemma                                             | Definizione/Spiegazione                                                                                                                                                                                                                                        |
|---------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Disimpegno</b>                                 | Cancellazione totale o parziale di un impegno inutilizzato, operata dalla Commissione.                                                                                                                                                                         |
| <b>Dispositivo per la ripresa e la resilienza</b> | Dispositivo di sostegno finanziario dell'UE volto a mitigare l'impatto economico e sociale della pandemia di COVID-19 e a stimolare la ripresa, nonché a rispondere alle sfide di un futuro più verde e digitale.                                              |
| <b>Margine di manovra</b>                         | Differenza tra le risorse proprie necessarie per finanziare il bilancio dell'UE e il massimale delle risorse proprie.                                                                                                                                          |
| <b>Quadro finanziario pluriennale</b>             | Piano di spesa dell'UE che fissa priorità (in base agli obiettivi strategici) e massimali di spesa, in genere per sette anni. Ponendo un limite a ciascuna categoria di spesa, costituisce la struttura entro la quale sono fissati i bilanci annuali dell'UE. |
| <b>Regolamento finanziario</b>                    | Insieme di norme che disciplinano le modalità di compilazione e utilizzo del bilancio UE, nonché i procedimenti associati, come il controllo interno, la rendicontazione, l'audit e il discarico.                                                              |
| <b>Sana gestione finanziaria</b>                  | Gestione delle risorse conforme ai principi di economia, efficienza ed efficacia.                                                                                                                                                                              |
| <b>Semestre europeo</b>                           | Ciclo annuale che fornisce un quadro per il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri dell'UE e per il monitoraggio dei progressi compiuti.                                                                                                  |
| <b>Valore aggiunto dell'UE</b>                    | Valore aggiunto generato dall'azione dell'UE rispetto alla sola azione degli Stati membri.                                                                                                                                                                     |

---

# DIRITTI D'AUTORE

© Unione europea, 2026

La politica di riutilizzo della Corte dei conti europea è stabilita dalla [decisione della Corte n. 6-2019](#) sulla politica di apertura dei dati e sul riutilizzo dei documenti.

Salvo indicazione contraria (ad esempio, in singoli avvisi sui diritti d'autore), il contenuto dei documenti della Corte di proprietà dell'UE è soggetto a licenza [Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale \(CC BY 4.0\)](#). Di norma, ne è quindi consentito il riutilizzo, a condizione di citare la fonte in maniera appropriata e di indicare le eventuali modifiche. Chiunque riutilizzi materiale della Corte non deve distorcerne il significato o il messaggio originari. La Corte dei conti europea non è responsabile delle eventuali conseguenze derivanti dal riutilizzo del proprio materiale.

Nel caso un contenuto specifico permetta di identificare privati cittadini, ad esempio nelle foto che ritraggono personale della Corte, o includa lavori di terzi, occorre richiedere una autorizzazione aggiuntiva.

Ove concessa, tale autorizzazione annulla quella generale già menzionata e indica chiaramente ogni eventuale restrizione dell'uso.

Per utilizzare o riprodurre contenuti non di proprietà dell'UE, può essere necessario richiedere un'autorizzazione direttamente ai titolari dei diritti.

Pagina di copertina – © butenkow / stock.adobe.com.

Il software o i documenti coperti da diritti di proprietà industriale, come brevetti, marchi, disegni e modelli, loghi e nomi registrati, sono esclusi dalla politica di riutilizzo della Corte.

I siti Internet istituzionali dell'Unione europea, nell'ambito del dominio europa.eu, contengono link verso siti di terzi. Poiché esulano dal controllo della Corte, si consiglia di prender atto delle relative informative sulla privacy e sui diritti d'autore.

## Uso del logo della Corte dei conti europea

Il logo della Corte dei conti europea non deve essere usato senza previo consenso della stessa.

|      |                        |                |                     |                   |
|------|------------------------|----------------|---------------------|-------------------|
| HTML | ISBN 978-92-849-6841-1 | ISSN 2812-2992 | doi:10.2865/6506152 | QJ-01-26-008-IT-Q |
| PDF  | ISBN 978-92-849-6842-8 | ISSN 2812-2992 | doi:10.2865/1120916 | QJ-01-26-008-IT-N |

---

## COME CITARE LA PRESENTE PUBBLICAZIONE:

[Parere 09/2026](#) sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per la coesione economica, sociale e territoriale, l'agricoltura e lo sviluppo rurale, la pesca e la politica marittima, la prosperità e la sicurezza per il periodo 2028-2034 e che modifica il regolamento (UE) 2023/955 e il regolamento (UE, Euratom) 2024/2509 (COM(2025) 565 final), Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2026.

Il presente parere, emanato ai sensi dell'articolo 322, paragrafo 1, del **TFUE**, che prevede la consultazione della Corte dei conti europea sulle proposte relative alle regole finanziarie per la formazione e l'esecuzione del bilancio nonché per il rendiconto e la verifica dei conti, riguarda la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per la coesione economica, sociale e territoriale, l'agricoltura e lo sviluppo rurale, la pesca e gli affari marittimi, la prosperità e la sicurezza per il periodo 2028-2034.

Scopo del presente parere è formulare osservazioni sull'impostazione, sulla governance, sui meccanismi di controllo finanziario, sull'obbligo di rendiconto e sul valore aggiunto dell'UE insiti nella politica proposta.

**CORTE DEI CONTI EUROPEA**  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto:  
[eca.europa.eu/it/contact](https://eca.europa.eu/it/contact)  
Sito Internet: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Social media: @EUauditors



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni  
dell'Unione europea