Analisi
01

IT

I finanziamenti dell'UE a titolo della politica di coesione e del dispositivo per la ripresa e la resilienza: un'analisi comparativa

CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

2023

Indice

Paragrafo

Sintesi I - IX

Introduzione 01 - 05

Estensione e approccio 06 - 10

Il quadro generale 11 - 24

Le priorità sono simili, ma i finanziamenti a titolo dell'RRF sono collegati più strettamente alle riforme 11 - 16

Priorità simili presentate in modo diverso 11 - 13

I finanziamenti a titolo dell'RRF sono più strettamente collegati alle riforme incluse nelle raccomandazioni specifiche per paese, ma non si è tenuto conto di alcuni aspetti importanti 14 - 16

Diversi metodi di assegnazione dei fondi e finanziamento mediante emissione di obbligazioni nel caso dell'RRF 17 - 21

I metodi di assegnazione dei fondi della politica di coesione e dell'RRF differiscono 17 - 20

L'RRF è finanziato mediante l'emissione di obbligazioni 21

Il periodo di ammissibilità dell'RRF è più breve e non si estende oltre la durata di vita dello strumento 22 - 24

Governance e gestione 25 - 32

L'RRF e i fondi della politica di coesione sono gestiti nel quadro del bilancio dell'UE ma le erogazioni a titolo dell'RRF necessitano l'intervento del Consiglio 25 - 28

Sia i fondi della politica di coesione che le sovvenzioni dell'RRF sono integrati nel bilancio dell'UE, a differenza dei prestiti a titolo dell'RRF 25

La Commissione è tenuta a consultare il Consiglio prima di erogare i fondi a titolo dell'RRF 26 - 27

La procedura di discarico del Parlamento non copre i prestiti a titolo dell'RRF 28

I fondi della politica di coesione e l'RRF sono attuati secondo diverse modalità di gestione, il che comporta un ulteriore onere amministrativo 29 - 32

L'attuazione della politica di coesione è disciplinata da un quadro comune, mentre quella dell'RRF è affidata ai sistemi nazionali 29

L'attuazione parallela dei due sistemi richiede ulteriori sforzi amministrativi a livello nazionale 30 - 32

Programmazione della spesa 33 - 54

La programmazione dell'RRF è più centralizzata 33 - 38

L'RRF si basa su un unico documento di programmazione per ciascuno Stato membro e, a livello dell'UE, necessita dell'approvazione del Consiglio 33 - 36

Il principio di partenariato applicato nel quadro della politica di coesione non è un prerequisito dell'RRF 37 - 38

Approcci differenti per la valutazione dei documenti di programmazione 39 - 44

La valutazione dei progetti di PNRR da parte della Commissione si basa su criteri predefiniti 39 - 41

La portata della valutazione della Commissione differisce da uno strumento all'altro 42 - 44

La programmazione in parallelo dei fondi della politica di coesione e dell'RRF ha comportato sfide particolari per gli Stati membri 45 - 54

Due terzi dei PNRR sono stati adottati entro sei mesi mentre la preparazione e le trattative per i programmi della politica di coesione hanno subìto ritardi persino superiori a quelli verificatisi nei periodi precedenti 45 - 47

Il coordinamento dell'attuazione simultanea dei due strumenti e la prevenzione del rischio di doppio finanziamento rientrano nell'esercizio di programmazione 48 - 51

L'assorbimento dei fondi della politica di coesione dipenderà dall'RRF, ma anche da altri fattori 52 - 54

Condizioni per l'esecuzione dei pagamenti 55 - 72

Il finanziamento a titolo dell'RRF non è collegato ai costi 55 - 65

L'RRF finanzia le riforme e gli investimenti in funzione del conseguimento di traguardi e obiettivi 55 - 59

La politica di coesione finanzia le operazioni prevalentemente sulla base del rimborso dei costi sostenuti 60 - 61

Diversa applicazione del modello FNLTC per i due strumenti 62

Resta da stabilire in che misura i finanziamenti a titolo dell'RRF siano maggiormente basati sulla performance rispetto a quelli dei fondi della politica di coesione 63 - 65

L'RRF può consentire un'erogazione più rapida dei fondi 66 - 72

Tassi di prefinanziamento più elevati con l'RRF che con la politica di coesione 67 - 68

Per entrambi gli strumenti, le dichiarazioni di gestione sono collegate alle loro condizioni di pagamento 69 - 70

Per l'RRF non è richiesto il cofinanziamento nazionale o privato 71

Nell'ambito dell'RRF, i disimpegni sono effettuati solo al termine del periodo di ammissibilità 72

Monitoraggio e costo dell'attuazione 73 - 88

Disposizioni diverse in materia di monitoraggio, rendicontazione e valutazione 73 - 85

Il monitoraggio dell'RRF è legato a traguardi e obiettivi 74 - 76

Nel caso della politica di coesione la performance non è collegata alla rendicontazione finanziaria 77 - 78

Sono stati compiuti sforzi per migliorare la trasparenza dei dati di monitoraggio, ma altri problemi rimangono irrisolti 79 - 83

Per entrambi gli strumenti, le valutazioni ex post sono presentate troppo tardi per fornire materiale su cui basare le proposte legislative per il periodo successivo 84 - 85

Il costo di attuazione di entrambi gli strumenti sarà difficile da determinare 86 - 88

Controllo e audit 89 - 111

Disposizioni diverse in materia di controllo e audit 89 - 99

I controlli della politica di coesione si concentrano principalmente sulla regolarità delle spese dichiarate 91 - 93

I controlli dell'RRF si concentrano sul conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi 94 - 97

Occorre chiarire il metodo per applicare sospensioni dei pagamenti o riduzioni degli importi versati per il mancato conseguimento dei traguardi e degli obiettivi nell'ambito dell'RRF 98 - 99

L'applicazione delle misure volte a tutelare gli interessi finanziari dell'UE deve essere ulteriormente chiarita per l'RRF 100 - 111

Per i fondi della politica di coesione, le trattenute di pagamento sono necessarie per proteggere il bilancio dell'UE 100 - 101

Per i fondi della politica di coesione, la Commissione può applicare sospensioni dei pagamenti e rettifiche finanziarie per tutelare gli interessi finanziari dell'UE 102 - 104

Per l'RRF, la Commissione fa maggior affidamento sull'efficacia dei sistemi nazionali per tutelare gli interessi finanziari dell'UE 105 - 107

Gli Stati membri possono utilizzare sistemi diversi per segnalare le irregolarità rilevate sia nell'ambito dei fondi della politica di coesione che dell'RRF 108 - 109

Le potenzialità degli strumenti integrati di estrazione di dati e di valutazione dei rischi non ancora pienamente sfruttate a livello della politica di coesione e dell'RRF 110 - 111

Osservazioni conclusive 112 - 113

Allegati

Allegato I – Precedenti relazioni della Corte

Allegato II – Contributo previsto del dispositivo per la ripresa e la resilienza ai sei pilastri (media UE)

Allegato III – Ripartizione dei finanziamenti relativi alla politica di coesione 2021-2027, nonché delle sovvenzioni concesse (contributo provvisorio e definitivo) e dei prestiti attivati a titolo dell'RRF

Acronimi e abbreviazioni

Glossario

Équipe della Corte dei conti europea

Sintesi

I Il presente documento propone un'analisi comparativa dei fondi della politica di coesione per il periodo 2021-2027 e del dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF), al fine di contribuire all'elaborazione dei quadri finanziari pluriennali per il periodo successivo al 2027. La Corte ha esaminato le analogie e le differenze tra i due strumenti, concentrandosi sul quadro generale, sull'assetto di governance e sui meccanismi di gestione di ciascuno.

II Nel luglio 2020, il Consiglio europeo ha approvato lo strumento NextGenerationEU (NGEU), uno strumento temporaneo volto ad attenuare le ripercussioni della pandemia di COVID-19 sui cittadini e sulle imprese nonché a rafforzare la resilienza dell'UE e degli Stati membri di fronte a shock futuri. L'RRF, un meccanismo a titolo del quale gli Stati membri possono richiedere sovvenzioni e prestiti, rappresenta la quota più ingente della spesa di NGEU. Ci si attende che gli Stati membri utilizzino i fondi dell'RRF per finanziare riforme più direttamente associate alle raccomandazioni specifiche per paese formulate nel quadro del semestre europeo, ma anche investimenti, come nel caso della politica di coesione. I finanziamenti complessivi dell'UE potrebbero pertanto passare da circa l'1 % al 3 % del prodotto interno lordo (PIL) dell'Unione negli anni a venire.

III Il sostegno finanziario a titolo dell'RRF è erogato mediante sovvenzioni, come nel caso della maggior parte dei programmi della politica di coesione, ma anche tramite prestiti che gli Stati membri sono tenuti a rimborsare. I fondi della politica di coesione sono assegnati agli Stati membri utilizzando un metodo che tiene conto delle disparità regionali, disparitàdi cui non si tiene invece conto nella distribuzione del sostegno finanziario a titolo dell'RRF.

IV L'RRF è attuato in concomitanza con i meccanismi di finanziamento della politica di coesione dell'UE. Ciò consente agli Stati membri di scegliere se finanziare gli investimenti utilizzando i fondi dell'RRF o quelli della politica di coesione. L'RRF è attuato in regime di gestione diretta mentre i fondi della politica di coesione sono attuati in regime di gestione concorrente, per cui le autorità dell'UE e degli Stati membri hanno responsabilità diverse in relazione a ciascuna fonte di finanziamento. Indipendentemente dalla modalità di gestione adottata, la Commissione detiene la responsabilità finale per l'esecuzione del bilancio dell'UE. La struttura di governance a più livelli e il principio di partenariato applicabile ai fondi della politica di coesione non si applicano all'RRF. La partecipazione degli enti locali e regionali, dei partner

economici e sociali e delle organizzazioni della società civile non è richiesta nella stessa misura che per i fondi della politica di coesione.

V Il numero e la logica dei documenti di programmazione relativi ai due strumenti differiscono notevolmente, al pari delle relative procedure di approvazione e valutazione. Il coordinamento di tale attuazione in parallelo fa parte dell'attività di programmazione dei due strumenti e gli Stati membri devono far sì che questi ultimi si integrino a vicenda anziché sovrapporsi. Durante il periodo 2014-2020, il Fondo europeo di sviluppo regionale e il Fondo di coesione hanno finanziato circa il 10 % degli investimenti pubblici totali realizzati nell'UE-27. Nel periodo corrente, l'RRF aumenterà ulteriormente la percentuale di investimenti pubblici finanziati dall'UE negli Stati membri. Dove tale percentuale è già elevata, i finanziamenti aggiuntivi a titolo dell'RRF potrebbero accentuare la pressione sulla capacità degli Stati membri di spendere i fondi a loro disposizione.

VI Gli Stati membri devono presentare alla Commissione stime dei costi delle misure incluse nei loro piani nazionali per la ripresa e la resilienza (PNRR). La Commissione verifica la ragionevolezza e la plausibilità di tali stime durante la valutazione dei piani, ma i pagamenti a titolo dell'RRF non sono collegati a tali costi, il che influisce notevolmente sulle modalità di programmazione e di pianificazione degli interventi negli Stati membri, di monitoraggio e di comunicazione dei progressi alla Commissione nonché di erogazione dei fondi in base al conseguimento soddisfacente di traguardi e obiettivi. Resta tuttavia da stabilire in che misura i finanziamenti a titolo dell'RRF in quanto tali siano più basati sulla performance rispetto a quelli della politica di coesione. I finanziamenti dell'RRF sono inoltre erogati secondo modalità di pagamento più flessibili rispetto alla grande maggioranza delle spese nell'ambito dei fondi della politica di coesione.

VII I due strumenti prevedono disposizioni diverse anche in materia di monitoraggio, comunicazione di informazioni e valutazione. Nel caso dell'RRF, il monitoraggio è basato sul conseguimento di traguardi e obiettivi, mentre per la politica di coesione, le informazioni sulla performance non sono prese in considerazione nella rendicontazione finanziaria. Per entrambi gli strumenti, la maggior parte degli indicatori utilizzati a fini di monitoraggio è costituita da indicatori specifici per ciascun programma e per ciascun PNRR, piuttosto che da indicatori comuni applicabili a livello generale. Tali indicatori non possono tuttavia essere aggregati per misurare la performance a livello dell'UE o per effettuare confronti tra i diversi programmi della politica di coesione o tra questi ultimi e i PNRR. È necessario che le valutazioni programmate nel 2024 per entrambi gli strumenti siano rigorosamente coordinate, anche con la revisione intermedia della politica di coesione del 2025, in vista

dell'elaborazione del quadro della politica di coesione per il periodo successivo al 2027.

VIII A livello dell'UE, i meccanismi di controllo e di audit dell'RRF si concentrano sull'ottenimento di risultati soddisfacenti in relazione ai traguardi e agli obiettivi. Per quanto concerne i fondi della politica di coesione, i meccanismi di controllo e di audit a livello di Commissione e di Stati membri si concentrano principalmente sulla regolarità delle spese sostenute, laddove queste siano rimborsate sulla base dei costi effettivi. Per quanto riguarda l'RRF, la Commissione deve verificare che gli interessi finanziari dell'UE siano efficacemente tutelati. A tal fine, dovrebbe ricevere dagli Stati membri una garanzia sufficiente del fatto che il dispositivo è attuato nel rispetto del diritto nazionale e UE. Inoltre, gli Stati membri sono tenuti a raccogliere dati sui destinatari finali nonché a stilare un elenco delle misure finanziate, per finalità di audit e di controllo.

IX L'oggetto del presente documento non è un audit ma un'analisi comparativa. Negli anni a venire, l'attuazione simultanea dei programmi della politica di coesione e dell'RRF consentirà di osservare in che modo le differenze a livello di quadro regolamentare influiscano sull'attuazione e sui risultati.

Introduzione

01 Il quadro finanziario pluriennale (QFP) per il periodo 2021-2027[1] prevede un finanziamento pari a 1 211 miliardi di euro[2]. I finanziamenti della politica di coesione, distribuiti nel quadro del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), del Fondo di coesione (FC)[3] e del Fondo sociale europeo Plus (FSE+)[4], rappresentano 361 miliardi di euro di tale importo e saranno erogati perlopiù sotto forma di sovvenzioni agli Stati membri (cfr. ***riquadro 1***).

Riquadro 1

Politica di coesione: la principale politica di investimento a lungo termine dell'UE

La politica di coesione rappresenta la principale politica di investimento a lungo termine del bilancio dell'UE. Originariamente chiamata "politica regionale", è stata istituita dal trattato di Roma. Nel 1988, i fondi strutturali sono stati integrati in una politica di coesione globale dell'UE, che mirava a rafforzare la coesione economica e sociale riducendo tra il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni[5].

---

1 Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027.

2 *The EU's 2021-2027 long-term budget and NGEU, Facts and figures*, 2021, pag. 6.

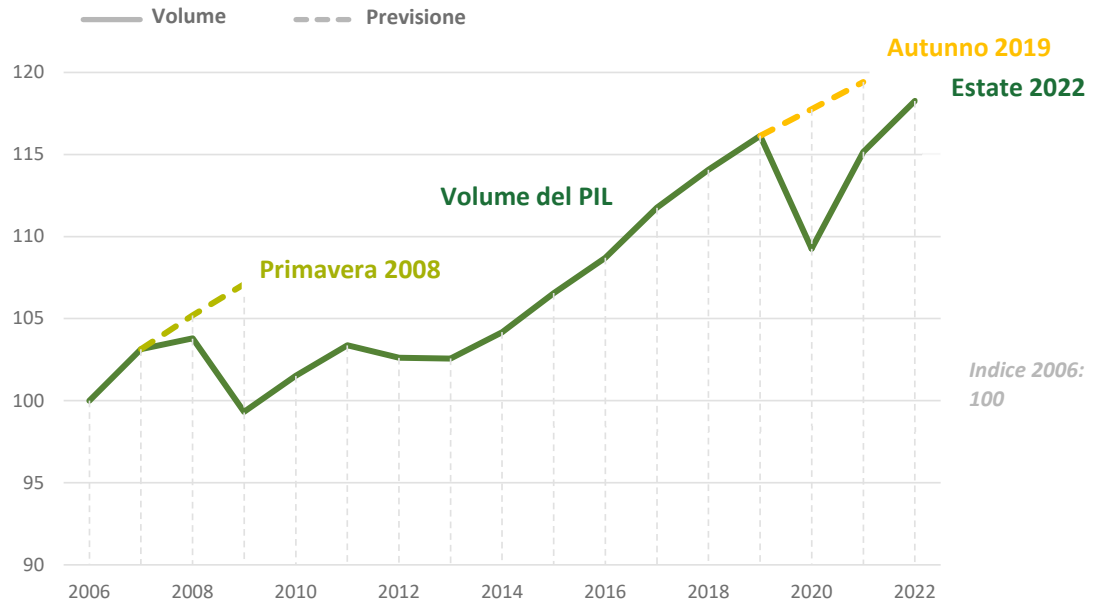
3 Regolamento (UE) 2021/1058 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione ("regolamento FESR/FC").

4 Regolamento (UE) 2021/1057 che istituisce il Fondo sociale europeo Plus (FSE+) e che abroga il regolamento (UE) n. 1296/2013 ("regolamento FSE+").

5 Articolo 174 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

02 All'inizio del 2020, la pandemia di COVID-19 si è diffusa dalla Cina all'Europa scatenando un rallentamento della crescita economica decisamente più grave di quella provocata dalla crisi finanziaria del 2008. Alla fine del 2021, la Commissione si attendeva un ritorno della crescita economica ai livelli pre-pandemia per l'inizio del 2023[6]. Tuttavia, l'invasione russa dell'Ucraina e il conseguente aumento dei costi dell'energia hanno nuovamente frenato le previsioni economiche e ulteriormente ritardato la ripresa economica[7] (cfr. ***figura 1***).

Figura 1 – Indice di volume del PIL dell'UE-27, dal 2006 all'estate 2022 (in percentuale)



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

[6] *European Economic Forecast, Autumn 2021*, paper 160, 2021, pag. 24.

[7] *European Economic Forecast, Summer 2022*, paper 183, 2022, pag. 18.

03 Per attenuare le ripercussioni della pandemia sui cittadini e le imprese, e dare impulso alla ripresa dell'UE e degli Stati membri, il Consiglio ha adottato uno strumento temporaneo, NextGenerationEU (NGEU)[8]. Dal 2021 al 2026, NGEU metterà 807 miliardi di euro a disposizione degli Stati membri[9]. Circa il 90 % dei finanziamenti previsti a titolo di NGEU (724 miliardi di euro) sarà erogato mediante il dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF)[10]. L'RRF erogherà sovvenzioni (338 miliardi di euro) e prestiti (386 miliardi di euro) che gli Stati membri possono richiedere[11]. Dei restanti 83 miliardi di euro dei fondi NGEU, 51 miliardi di euro sono andati a integrare i programmi della politica di coesione per il periodo 2014-2020 attraverso REACT-EU[12] (cfr. ***riquadro 2***).

Riquadro 2

RRF: uno strumento temporaneo una tantum di ripresa economica

L'RRF è uno strumento temporaneo una tantum istituito nell'ambito del titolo Coesione economica, sociale e territoriale del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)[13]. Il dispositivo è teso a contribuire alla ripresa dalla crisi economica causata dalla pandemia di COVID-19 promuovendo la crescita sostenibile e rafforzando la resilienza agli shock futuri.

04 La ***figura 2*** illustra il sostegno finanziario complessivo dell'UE che sarà messo a disposizione di NGEU e del QFP negli anni a venire.

---

[8] Articolo 1 del Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19 (regolamento "NGEU").

[9] Tutti gli importi menzionati nel presente documento sono a prezzi correnti.

[10] Regolamento (UE) 2021/241 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza ("regolamento RRF").

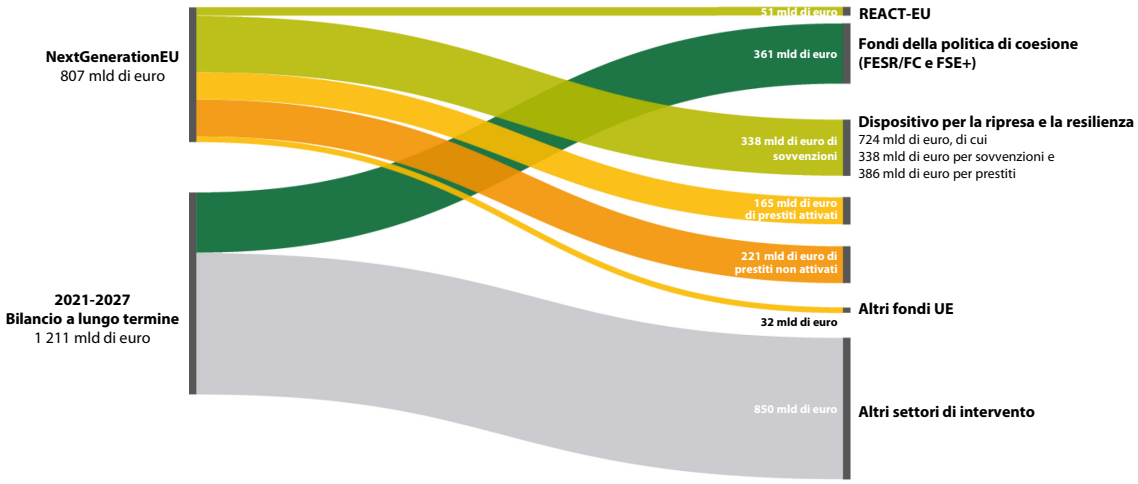
[11] Articolo 15, paragrafo 2, del regolamento RRF.

[12] Regolamento (UE) 2020/2221 che modifica il regolamento (UE) n. 1303/2013 per quanto riguarda le risorse aggiuntive e le modalità di attuazione per fornire assistenza allo scopo di promuovere il superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di COVID-19 e delle sue conseguenze sociali e preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia (regolamento "REACT-EU")

[13] Considerando 2 del regolamento RRF. Articolo 175 del TFUE.

Figura 2 – Sostegno finanziario dell'UE disponibile a titolo di NGEU e del QFP

a prezzi correnti



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati pubblicati nell'aprile 2021.

05 Esiste una riserva unica di progetti per gli investimenti da finanziare a titolo del bilancio dell'UE. Poiché l'RRF e i fondi della politica di coesione sono attuati in parallelo, la legislazione che li disciplina prevede che gli investimenti siano programmati e attuati in modo che i due strumenti si integrino a vicenda anziché sovrapporsi. In particolare, la legislazione richiede l'elaborazione di documenti di programmazione che specifichino come si realizza tale complementarità[14]. Al contempo, è proibito ogni doppio finanziamento[15].

[14] Articolo 28 del regolamento RRF. Articoli 11 e 22, paragrafo 3, lettera a), del regolamento (UE) 2021/1060 recante disposizioni comuni (regolamento recante disposizioni comuni, "RDC").

[15] Considerando 62 del regolamento RRF.

Estensione e approccio

06 Il presente documento propone un'analisi comparativa dei fondi della politica di coesione per il periodo 2021-2027 e dell'RRF, al fine di contribuire all'elaborazione dei QFP per il periodo successivo al 2027. La Corte ha preso in esame tale aspetto alla luce dell'importanza dei due strumenti per la ripresa economica negli Stati membri dell'UE a seguito della pandemia di COVID-19 nonché dell'interesse esistente per il meccanismo dell'RRF in materia di erogazione dei finanziamenti. La Corte ha esaminato le somiglianze e le differenze tra i due strumenti, concentrandosi sul quadro generale, sull'assetto di governance e i meccanismi di gestione, nonché sulle interconnessioni, i rischi e le sfide associati alla loro attuazione parallela negli anni a venire.

07 Ha confrontato la legislazione disciplinante l'RRF con quella dei fondi della politica di coesione (FESR, FC e FSE+, ad eccezione di REACT-EU, del Fondo per una transizione giusta e del meccanismo per collegare l'Europa) per il periodo 2021-2027. Ha inoltre analizzato gli orientamenti relativi all'RRF diffusi dalla Commissione e organizzato colloqui con i membri del personale della direzione generale della Politica regionale e urbana (DG REGIO), della direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione (DG EMPL) e della direzione generale degli Affari economici e finanziari (DG ECFIN), nonché con la task force RECOVER del segretariato generale.

08 A livello di Stati membri, la Corte ha condotto colloqui con le autorità nazionali di coordinamento dell'RRF e con altri organismi coinvolti nell'elaborazione e attuazione dei piani nazionali per la ripresa e la resilienza (PNRR) nel quadro dell'RRF e degli accordi di partenariato per il periodo 2021-2027. Per l'analisi, la Corte ha selezionato Germania, Spagna, Francia, Italia, Romania e Slovenia, in modo da includere sia Stati membri a struttura federale che centrale. Spagna e Italia sono tra l'altro i due principali paesi beneficiari, in termini di finanziamenti combinati a titolo della politica di coesione e dell'RRF. I PNRR degli Stati membri del campione esaminato sono stati adottati entro la fine di settembre 2021, quando la Corte ha iniziato i lavori.

09 La Corte ha altresì esaminato oltre 200 studi e pubblicazioni di dominio pubblico realizzati da altre istituzioni dell'UE, da istituti di ricerca, dal mondo accademico e dai gruppi di riflessione, nonché un gran numero di proprie relazioni (cfr. ***allegato I***).

10 L'oggetto del presente documento non è un audit ma un'analisi comparativa. Al momento dell'analisi, l'RRF era al secondo anno di attuazione, mentre la programmazione dei fondi della politica di coesione per il periodo 2021-2027è iniziata gradualmente nel marzo 2022.

Il quadro generale

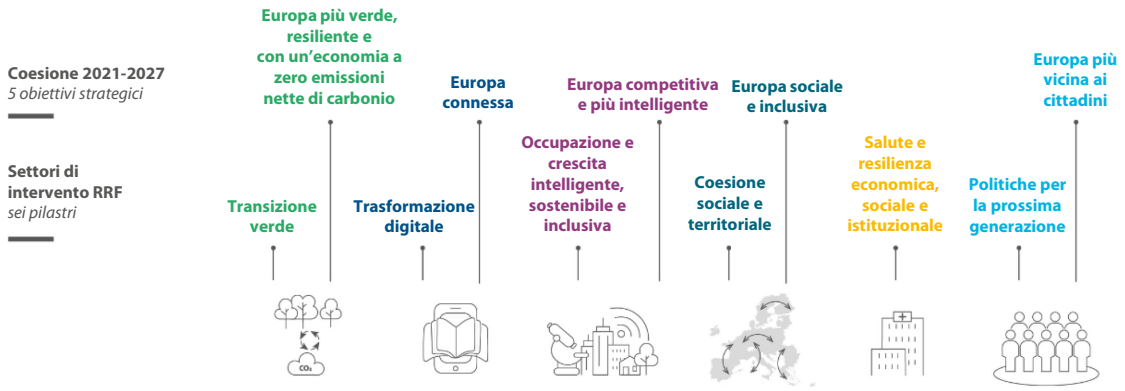
Le priorità sono simili, ma i finanziamenti a titolo dell'RRF sono collegati più strettamente alle riforme

Priorità simili presentate in modo diverso

11 Sia l'RRF che i fondi della politica di coesione mirano a contribuire alla realizzazione delle priorità politiche dell'UE di promuovere la trasformazione digitale e la transizione verde [16]. Entrambi sostengono anche gli investimenti in materia di "Coesione, resilienza e valori" di cui alla rubrica 2 del QFP. Tale sovrapposizione offre agli Stati membri un'ampia libertà di scelta dello strumento da utilizzare per finanziare un determinato investimento.

12 Le priorità di spesa dell'RRF e dei fondi della politica di coesione sono strutturate e presentate in modo diverso. L'RRF struttura le aree di intervento in sei pilastri [17], mentre i fondi della politica di coesione per il periodo 2021-2027 sostengono cinque obiettivi strategici [18] (cfr. ***figura 3*** e ***allegato II*** per maggiori dettagli sulla spesa prevista a ottobre 2022).

Figura 3 – Obiettivi della politica di coesione e pilastri dell'RRF



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei regolamenti RDC e RRF.

[16] Orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2019-2024, 16.7.2019.

[17] Articolo 3 del regolamento RRF.

[18] Articolo 5, paragrafo 1, dell'RDC.

13 Vi sono differenze specifiche nelle modalità di erogazione dei finanziamenti dell'UE a titolo dell'RRF e della politica di coesione.

— In materia di dotazione di bilancio, l'RRF ha fissato valori-obiettivo di almeno il 37 % per la transizione verde e di almeno il 20 % per la transizione digitale[19]. I PNRR di tutti gli Stati membri prevedono di superare tale soglia[20].

— La politica di coesione per il periodo 2021-2027 prevede un requisito di concentrazione tematica. In base a tale requisito, e analogamente all'RRF, una percentuale minima dei finanziamenti a titolo del FESR e dell'FC deve essere destinata all'innovazione (almeno il 25 %, e fino all'85 % per le regioni più sviluppate) e alla transizione verde (almeno il 30 %)[21]; per l'FSE+, all'inclusione sociale (almeno il 25 %), all'occupazione giovanile (almeno il 12,5 %), alla lotta alla povertà infantile (almeno il 5 %) e al sostegno delle persone indigenti (almeno il 3 %)[22]. La politica di coesione non finanzia le riforme della pubblica amministrazione, salvo alcune eccezioni, come le riforme mirate delle istituzioni e dei servizi del mercato del lavoro nell'ambito dell'FSE+[23]. Tuttavia, è necessario che siano soddisfatte le condizioni abilitanti, quale condizione preliminare per l'attuazione dei fondi della politica di coesione[24].

Entrambi gli strumenti impongono agli Stati membri di rispettare la condizionalità per la protezione del bilancio dell'UE[25] e di finanziare solo gli investimenti che non arrecano un danno significativo all'ambiente[26].

---

[19] Articolo 18, paragrafo 4, lettere e) e f), del regolamento RRF.

[20] Quadro di valutazione della ripresa e della resilienza.

[21] Articolo 4 del regolamento FESR/FC.

[22] Articolo 7 del regolamento FSE+.

[23] Articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento FSE+.

[24] Articolo 15 dell'RDC.

[25] Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione.

[26] Articolo 17 del regolamento (UE) 2020/852 relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088.

I finanziamenti a titolo dell'RRF sono più strettamente collegati alle riforme incluse nelle raccomandazioni specifiche per paese, ma non si è tenuto conto di alcuni aspetti importanti

14 Nel quadro del semestre europeo, la Commissione analizza le esigenze di riforme strutturali e di investimento negli Stati membri e formula raccomandazioni specifiche per paese (RSP)[27] che forniscono orientamenti mirati sulle politiche macroeconomiche, di bilancio e strutturali[28].

15 Sia l'RRF che la politica di coesione richiedono agli Stati membri di tener conto delle sfide e delle priorità definite nelle RSP del 2019 e 2020[29]. Per quanto riguarda i fondi della politica di coesione, le priorità di investimento sono definite durante il processo di programmazione[30], tenendo conto delle RSP. In passato, la Corte ha riscontrato che gli Stati membri spesso non avevano attuato appieno le RSP e che il nesso tra la spesa dell'UE e l'attuazione delle RSP nel periodo 2011-2018 era debole[31]. La Commissione ha di recente analizzato in che misura siano state attuate le RSP per il periodo 2019-2020, rilevando alcuni o limitati progressi in relazione all'85 % di esse e notevoli progressi per l'11 %. Soltanto l'1 % delle RSP era stato pienamente attuato. Per il 3 %, non era stato compiuto alcun progresso[32].

---

[27] Regolamento (UE) n. 1175/2011 che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche.

[28] Articoli 121 e 148 del TFUE.

[29] Articolo 17, paragrafo 3, del regolamento RRF. Articolo 12, paragrafo 1, dell'RDC.

[30] Allegato D delle relazioni per paese per il 2019.

[31] Relazione speciale 16/2020, "Il semestre europeo – Le raccomandazioni specifiche per paese affrontano questioni importanti, ma devono essere attuate meglio", paragrafi 41-44 e 60. Parere 06/2020 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un dispositivo per la ripresa e la resilienza (COM(2020) 408), paragrafo 46.

[32] Comunicazione della Commissione sul semestre europeo 2022 – Pacchetto di primavera, COM(2022) 600, Appendice 2, pag. 21.

16 Il regolamento RRF prevede un collegamento più diretto tra finanziamenti dell'UE e riforme strutturali nazionali rispetto alla politica di coesione. Richiede che gli Stati membri affrontino nei proprio PNRR "tutte o un sottoinsieme significativo delle sfide" definite nelle RSP. Inoltre, i requisiti in materia di rendicontazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza sono stati integrati nel semestre europeo 2022. Se la Commissione ritiene che le riforme delineate nei PNRR non affrontino in misura sufficiente le sfide alle quali gli Stati devono confrontarsi, può proporre ulteriori RSP[33]. Come di recente riferito dalla Corte, alcune importanti riforme strutturali previste nelle RSP del 2019 continuano a non essere prese in considerazione nei PNRR esaminati finora[34].

Diversi metodi di assegnazione dei fondi e finanziamento mediante emissione di obbligazioni nel caso dell'RRF

I metodi di assegnazione dei fondi della politica di coesione e dell'RRF differiscono

17 I metodi di assegnazione dei finanziamenti agli Stati membri sono diversi a seconda che si tratti dei fondi della politica di coesione o dell'RRF. L'assegnazione dei fondi della politica di coesione tiene conto delle disparità regionali e si basa su una formula consolidata, il metodo di Berlino[35]. Il metodo per l'assegnazione dei finanziamenti a titolo dell'RRF è stato concordato nel luglio 2020[36]. Tale metodo tiene conto delle disparità in termini di sviluppo esistenti prima della pandemia a livello nazionale, ma non a livello regionale. Il PIL in taluni Stati membri è diminuito a seguito della pandemia. Di conseguenza, per il calcolo delle sovvenzioni concesse a titolo dell'RRF, le disparità strutturali anteriori alla pandemia hanno avuto un ruolo più importante delle ripercussioni economiche della pandemia, sebbene l'attenuazione di queste ultime costituisse uno dei principali obiettivi del dispositivo (cfr. ***riquadro 3***).

---

[33] Il semestre europeo insieme al dispositivo per la ripresa e la resilienza.

[34] 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", paragrafo 53.

[35] Analisi rapida di casi del 2019, "Assegnazione dei finanziamenti per la politica di coesione agli Stati membri per il periodo 2021-2027", marzo 2019, paragrafo 4.

[36] Riunione straordinaria del Consiglio europeo, conclusioni EUCO 10/20, 21.7.2020.

Riquadro 3

Metodi di assegnazione dei finanziamenti

Il principale criterio di assegnazione per i fondi della politica di coesione è il PIL regionale e il reddito nazionale lordo (RNL) pro capite, ossia la prosperità relativa rispetto alla media dell'UE, adeguata al potere di acquisto[37]. Altri fattori considerati sono i tassi di disoccupazione, i livelli di istruzione, la migrazione netta da paesi esterni all'UE e le emissioni di gas a effetto serra[38]. Vengono infine applicati adeguamenti finali per garantire che siano erogati fondi a sufficienza per le regioni meno sviluppate[39].

Il 70 % della componente "sovvenzioni" dell'RRF è assegnato sulla base della popolazione dello Stato membro, il PIL pro capite del 2019 e il tasso medio di disoccupazione su un periodo di cinque anni (2015-2019). Il restante 30 % è stato provvisoriamente assegnato sulla base del calo previsto del PIL nel 2020 e 2021, nella prospettiva di tenere conto dell'impatto economico della pandemia[40]. Nel caso dell'RRF non si tiene conto delle differenze di prezzo tra gli Stati membri[41]. Per evitare una concentrazione eccessiva in taluni Stati membri è stabilito un tetto massimo[42].

Per il 30 % della componente "sovvenzioni" dell'RRF basata sulla diminuzione del PIL[43], questa dotazione massima stimata è stata aggiornata a giugno 2022[44] sulla base delle effettive variazioni del PIL[45].

---

37 Articolo 108, paragrafo 2, e allegato XXVI dell'RDC.

38 Allegato XXVI da 1 a 7, dell'RDC.

39 Allegato XXVI da 10 a 17 dell'RDC.

40 Allegati I, II e III del regolamento RRF.

41 Allegato I del regolamento RRF.

42 Allegato I del regolamento RRF.

43 Allegato IV del regolamento RRF.

44 Nota della Commissione al Consiglio e al Parlamento sull'aggiornamento del contributo finanziario massimo del dispositivo per la ripresa e la resilienza, 30 giugno 2022.

45 Articolo 11, paragrafo 2, del regolamento RRF.

Gli Stati membri per i quali l'importo delle sovvenzioni è stato rivisto al rialzo devono proporre nuove riforme e investimenti, presentando nuovi PNRR qualora intendano utilizzare le sovvenzioni, mentre gli Stati membri il cui contributo finanziario massimo è stato ridotto sono invitati a continuare ad attuare i PNNR originari utilizzando fonti di finanziamento alternative, compresi i fondi nazionali e la richiesta di prestiti a titolo dell'RRF[46].

Per ciascuno Stato membro si applica un importo massimo del prestito a titolo dell'RRF, pari al 6,8 % dell'RNL nel 2019[47]. Tuttavia, l'importo del sostegno sotto forma di prestito può essere aumentato in circostanze eccezionali, fatta salva la disponibilità di risorse, ossia qualora altri Stati membri non abbiano utilizzato la totalità della componente "prestiti" a cui hanno diritto[48]. In pratica, i prestiti dell'RRF sono particolarmente interessanti per gli Stati membri che contraggono prestiti a un tasso di interesse superiore a quello applicato dalla Commissione.

18 Nel giugno 2022, gli importi stanziati a titolo dell'RRF sono stati aggiornati, e 19 Stati membri hanno ricevuto importi inferiori a quelli inizialmente stimati. Gli importi delle sovvenzioni concesse a Belgio, Paesi Bassi e Ungheria hanno subìto le riduzioni maggiori, rispettivamente del 24 %, 22 % e 19 %. Il Portogallo ha ottenuto l'incremento maggiore (12 %), seguito da Spagna (11 %) e Germania (9 %). Spagna e Italia sono stati i principali beneficiari della componente "sovvenzioni" dell'RRF, in quanto hanno ricevuto congiuntamente il 43 % della dotazione finale del dispositivo. La Polonia è il principale beneficiario dei finanziamenti della politica di coesione per il periodo 2021-2027 (20 %), seguita da Italia (12 %) e Spagna (10 %) (cfr. ***allegato III*** e ***figura 4***).

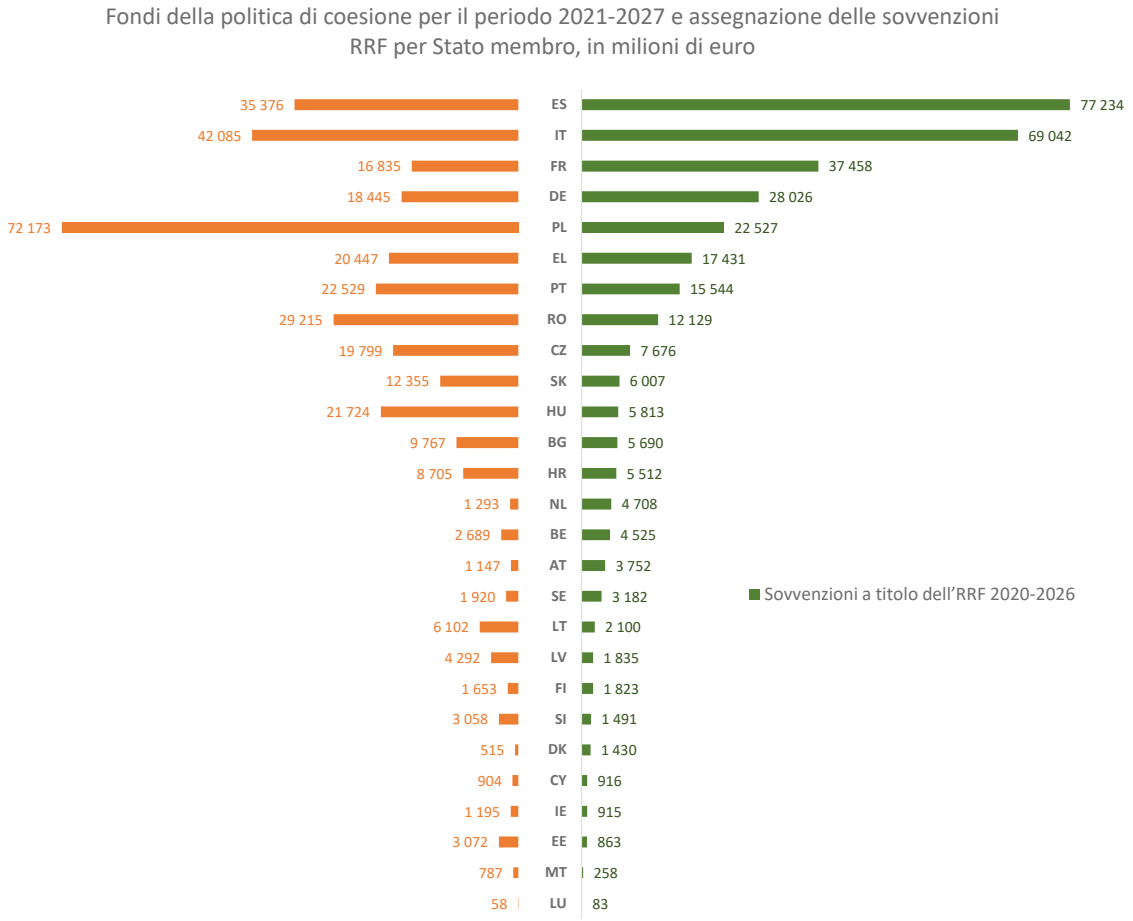
[46] Parte I, sezione II.2, lettere A) e B), della comunicazione della Commissione intitolata "Orientamenti sui piani per la ripresa e la resilienza nel contesto di REPowerEU", documento 2022/C 214/01.

[47] Articolo 14, paragrafo 5, del regolamento RRF.

[48] Articolo 14, paragrafo 6, del regolamento RRF.

Figura 4 – Finanziamenti a titolo della politica di coesione e assegnazione finale delle sovvenzioni a titolo dell'RRF, per Stato membro

In milioni di euro, a prezzi correnti



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati della Commissione, tenuto conto della cooperazione territoriale europea (CTE) ed esclusi gli importi trasferiti al meccanismo per collegare l'Europa (MCE), estrapolati a luglio 2022 per l'RRF e pubblicati nell'aprile 2021 per i fondi della politica di coesione.

19 I prestiti a titolo dell'RRF possono essere richiesti fino ad agosto 2023[49]. Ad ottobre 2022, i prestiti erano stati richiesti soltanto da sette Stati membri[50], per un importo di 165 miliardi di euro (il 43 % dell'importo totale disponibile per i prestiti). Italia, Grecia e Romania sono gli unici Stati membri ad aver richiesto l'importo massimo.

[49] Articolo 14, paragrafo 2, del regolamento RRF.

[50] Grecia, Italia, Cipro, Polonia, Portogallo, Romania e Slovenia.

20 Se la componente "prestiti" dell'RRF fosse utilizzata appieno, la percentuale di spesa pubblica finanziata dall'UE negli Stati membri aumenterà da circa l'1 % fino al 3 % del PIL dell'UE. L'RRF contribuirà ad aumentare ulteriormente la percentuale di investimenti pubblici finanziati dall'UE negli Stati membri. Nel 2021, la Commissione ha stimato che gli investimenti pubblici sarebbero passati dal 3 % del PIL dell'UE nel 2019 al 3,5 % nel 2023. L'RRF sarà all'origine di buona parte di tale aumento[51].

L'RRF è finanziato mediante l'emissione di obbligazioni

21 La spesa a titolo del bilancio UE, compresa quella relativa ai fondi della politica di coesione, è principalmente finanziata dai contributi degli Stati membri e, in misura minore, mediante altre entrate specifiche[52]. Di contro, lo strumento NGEU (e, di conseguenza, l'RRF) è interamente finanziato mediante prestiti sui mercati dei capitali[53]. Una emissione di debito comune di tale entità rappresenta una novità importante per l'UE (cfr. ***riquadro 4***).

[51] *European Economic Forecast, Autumn 2021*, paper 160, pag. 35.

[52] Articolo 2, paragrafo 1, della decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea.

[53] Articolo 5, paragrafo 1, della decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio.

Riquadro 4

Finanziamento mediante l'emissione di obbligazioni

Entro il 2026, la Commissione raccoglierà fondi destinati a NextGeneratioEU emettendo obbligazioni dell'UE[54]. Le scadenze delle obbligazioni saranno variabili. Le scadenze più lunghe saranno di 30 anni, ma altre obbligazioni avranno scandenze molto più brevi, tra cui i "buoni dell'Unione" a breve termine con scadenze inferiori a un anno. Il debito contratto con NextGenerationEU sarà rimborsato entro il 2058[55]. Il bilancio dell'UE sosterrà il rimborso del capitale e dei relativi interessi per i fondi utilizzati sotto forma di sovvenzioni. I prestiti a titolo dell'RRF e i costi relativi all'assunzione di prestiti, compresi gli interessi, saranno rimborsati dagli Stati membri beneficiari dei prestiti[56]. Alla fine di ottobre 2022, la Commissione aveva emesso obbligazioni per 226 miliardi di euro[57] ed erogato 81,4 miliardi di euro sotto forma di sovvenzioni e 34,2 miliardi di euro sotto forma di prestiti.

La Corte sta attualmente lavorando a un audit dedicato alla gestione, da parte della Commissione, del debito connesso a NextGenerationEU. Si prevede di pubblicare la relazione nel 2023.

---

[54] Articoli 4 e 7 della decisione di esecuzione C(2021) 2502 final della Commissione, recante le necessarie disposizioni per l'amministrazione delle operazioni di assunzione di prestiti ai sensi della decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio e per le operazioni di erogazione dei prestiti concessi a norma dell'articolo 15 del regolamento RRF (in inglese).

[55] Articolo 6 della decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio.

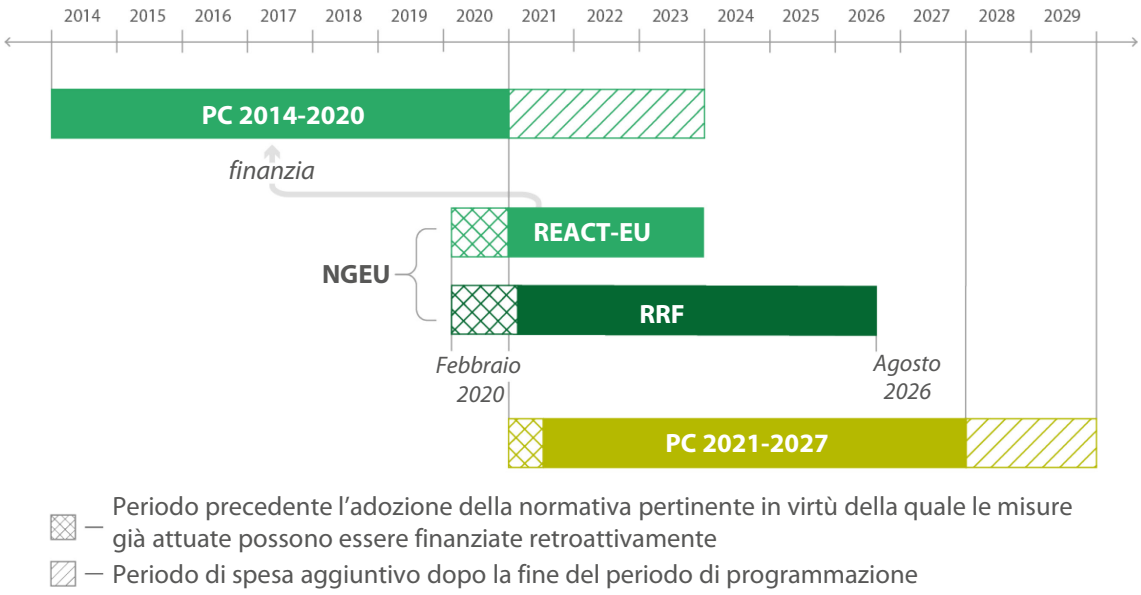
[56] Articolo 5, paragrafo 2, della decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio. Articolo 15, paragrafo 3, del regolamento RRF. Articolo 220, paragrafo 5, lettera e), del regolamento finanziario.

[57] *The EU as a borrower – investor relations*.

Il periodo di ammissibilità dell'RRF è più breve e non si estende oltre la durata di vita dello strumento

22 Per i fondi della politica di coesione del periodo 2021-2027, il periodo di ammissibilità è fissato a nove anni[58]. Per il periodo 2014-2020, il periodo di ammissibilità è di dieci anni[59]. Il periodo di ammissibilità dell'RRF è più breve ed è di sei anni e mezzo. Durante tale periodo, i traguardi e gli obiettivi concordati devono essere raggiunti e i relativi pagamenti possono essere effettuati fino alla fine del 2026[60]. Oltre a essere più lungo, il periodo di ammissibilità per i fondi della politica di coesione si estende oltre il termine del periodo di programmazione, a differenza di quello dell'RRF. Come per i fondi della politica di coesione, gli Stati membri non sono tuttavia tenuti a spendere tutti i finanziamenti disponibili a titolo dell'RRF entro la fine del periodo (cfr. ***figura 5***).

Figura 5 – Periodi di ammissibilità dei fondi della politica di coesione e dell'RRF



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei regolamenti RDC per il periodo 2014-2020 e RDC per il periodo 2021-2027, RRF e REACT-EU.

[58] Articolo 63, paragrafo 2, dell'RDC.

[59] Articolo 2 del regolamento (UE) n. 1303/2013 recante disposizioni comuni ("RDC 2014-2020").

[60] Articolo 17, paragrafo 2, articolo 18, paragrafo 4, lettera i), e articolo 24, paragrafo 1, del regolamento RRF.

23 Nel quadro della politica di coesione, le spese possono essere dichiarate ai fini del rimborso dopo il termine del periodo di programmazione. Ciò determina una sovrapposizione tra i periodi di programmazione: il periodo di ammissibilità di un programma si estende fino all'inizio del successivo periodo e può ostacolarne l'avvio puntuale.

24 Inoltre, come sottolineato dalla Corte in passato, tempi così lunghi rendono difficile la definizione delle esigenze di investimento quando si negoziano gli accordi e i programmi di partenariato[61]. Per ovviare a tale problema, i programmi della politica di coesione possono essere modificati nel corso del periodo di programmazione[62]. Per quanto riguarda l'RRF, nessun versamento sarà effettuato dalla Commissione dopo la fine del 2026.

[61] Relazione speciale 36/2016, "Una valutazione delle modalità di chiusura dei programmi di coesione e di sviluppo rurale per il periodo 2007-2013", paragrafi 58-64 e 128-130.

[62] Relazione speciale 24/2021, "Il finanziamento basato sulla performance nella politica di coesione: gli obiettivi perseguiti sono ambiziosi, ma il suo utilizzo nel periodo 2014-2020 ha continuato ad incontrare ostacoli", paragrafo 82.

Governance e gestione

L'RRF e i fondi della politica di coesione sono gestiti nel quadro del bilancio dell'UE ma le erogazioni a titolo dell'RRF necessitano l'intervento del Consiglio

Sia i fondi della politica di coesione che le sovvenzioni dell'RRF sono integrati nel bilancio dell'UE, a differenza dei prestiti a titolo dell'RRF

25 I fondi della politica di coesione sono parte del bilancio e dei conti annuali dell'UE[63]. Sebbene il bilancio di NGEU sia stato adottato al di fuori del QFP, le sovvenzioni relative all'RRF sono parte del bilancio annuale e dei conti annuali consolidati dell'UE[64]. I prestiti a titolo dell'RRF non sono parte del bilancio dell'UE ma sono iscritti nei conti consolidati[65]. A fini di trasparenza, la Commissione presenta tuttavia informazioni sulla componente "prestiti" nel progetto di bilancio[66].

La Commissione è tenuta a consultare il Consiglio prima di erogare i fondi a titolo dell'RRF

26 La Commissione, e più in particolare la DG REGIO e la DG EMPL, condivide la responsabilità della gestione dei fondi della politica di coesione con gli Stati membri[67]. Per quanto riguarda l'RRF, la situazione è diversa. La task force per la ripresa e la resilienza del Segretariato generale (RECOVER) e la DG ECFIN gestiscono l'RRF direttamente[68]. La Commissione coordina internamente il lavoro dei diversi servizi al fine di garantire la coerenza tra i due strumenti.

---

63 Articolo 10 del regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione (il "regolamento finanziario").

64 Articolo 21, paragrafo 6, articolo 83, paragrafo 1, lettera b), punto i), e articolo 244, paragrafo 1, lettera a), del regolamento finanziario.

65 Comunicazione della Commissione sui conti annuali consolidati dell'Unione europea per l'esercizio 2021, COM(2022) 323 final (in inglese), sezione 2.4.1.1, pag. 67.

66 Stato di previsione per l'esercizio finanziario 2022 (in inglese), pag. 17.

67 Articolo 7 dell'RDC.

68 Articolo 8 del regolamento RRF.

27 La Commissione è la sola responsabile dell'approvazione delle erogazioni a titolo dei programmi della politica di coesione e risponde in merito. Anche in questo caso, le disposizioni riguardanti l'RRF sono diverse. Prima di adottare la decisione che autorizza eventuali esborsi a titolo dell'RRF, la Commissione è tenuta a trasmettere la propria valutazione preliminare e a tenere conto del parere del comitato economico e finanziario del Consiglio. Un comitato composto da rappresentanti degli Stati membri deve esaminare la decisione della Commissione e può annullarla a maggioranza qualificata[69].

La procedura di discarico del Parlamento non copre i prestiti a titolo dell'RRF

28 Vi è una precisa divisione delle responsabilità relative ai fondi della politica di coesione tra il Parlamento e il Consiglio (nella loro veste di autorità di bilancio e di discarico) e la Commissione (responsabile dell'esecuzione del bilancio). Il bilancio annuale dell'UE è approvato dal Parlamento, con l'accordo Consiglio[70]. La Commissione redige i conti annuali, per i quali deve ottenere l'approvazione (o "discarico") del Parlamento. Il Parlamento può concedere il discarico alla Commissione, su raccomandazione del Consiglio[71]. È investito di tale potere anche nel caso dell'RRF[72]; tuttavia. il discarico non copre la componente "prestiti" del dispositivo.

---

[69] Articolo 24, paragrafi 4 e 5, del regolamento RRF.

[70] Articolo 314 del TFUE.

[71] Articolo 319 del TFUE. Articolo 261, paragrafo 1, del regolamento finanziario.

[72] Allegato I, punto 39, dell'accordo interistituzionale fra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria, nonché su nuove risorse proprie, compresa una tabella di marcia per l'introduzione di nuove risorse proprie.

I fondi della politica di coesione e l'RRF sono attuati secondo diverse modalità di gestione, il che comporta un ulteriore onere amministrativo

L'attuazione della politica di coesione è disciplinata da un quadro comune, mentre quella dell'RRF è affidata ai sistemi nazionali

29 Le modalità di attuazione sul campo dei due strumenti differiscono nettamente. Ad esempio, le responsabilità che incombono alle amministrazioni nazionali e regionali non solo le stesse. I fondi della politica di coesione sono attuati dall'insieme degli Stati membri e delle regioni conformemente al quadro stabilito nel regolamento recante disposizioni comuni (RDC). L'RRF è attuato mediante sistemi nazionali, che per definizione sono propri di ciascuno Stato membro (cfr. ***riquadro 5***).

Riquadro 5

Responsabilità delle amministrazioni negli Stati membri

I fondi della politica di coesione sono attuati nel quadro di una gestione concorrente, attraverso programmi nazionali e regionali. Negli Stati membri, centinaia di autorità nazionali e regionali partecipano alle attività di programmazione, attuazione, monitoraggio e audit. I beneficiari dei fondi UE possono essere organismi pubblici o privati, soggetti dotati o non dotati di personalità giuridica o persone fisiche, responsabili dell'avvio o sia dell'avvio che dell'attuazione delle operazioni[73].

L'RRF è attuato in gestione diretta e gli Stati membri ne sono i beneficiari [74]. Allo stesso tempo, questi sono responsabili di vegliare sul rispetto dei princìpi fondamentali della sana gestione finanziaria. A livello di Stato membro, un'autorità capofila (il "coordinatore RFF") assume la responsabilità generale e funge da punto di contatto unico per la Commissione[75]. I ministeri o le regioni possono essere incaricati di attuare i progetti e di riferire in merito ai progressi compiuti a detto coordinatore.

[73] Articolo 2, paragrafo 9, dell'RDC.

[74] Articolo 22, paragrafo 1, del regolamento RRF.

[75] *Commission guidance to Member States on RRPs* (Parte 1/2), SWD(2021) 12 final. pag. 46.

L'attuazione parallela dei due sistemi richiede ulteriori sforzi amministrativi a livello nazionale

30 L'attuazione in parallelo dell'RRF e dei fondi della politica di coesione potrebbe aggravare ulteriormente i problemi di capacità amministrativa. In metà degli Stati membri compresi nel campione, gli stessi organismi sono responsabili della concezione e dell'esecuzione dei fondi della politica di coesione e dell'RRF[76]. In questi casi, l'RRF sfrutta le capacità sviluppate dalle autorità nazionali per l'esecuzione dei fondi della politica di coesione. Tali disposizioni contribuiscono anche a mitigare il rischio di doppio finanziamento.

31 Due degli Stati membri del campione (Italia e Romania) hanno incluso nei rispettivi PNRR misure specifiche intese ad affrontare i problemi di capacità amministrativa. Inoltre, alcuni Stati membri del campione (Italia, Romania e Francia) hanno comunicato alla Corte la loro intenzione di assumere ulteriore personale per l'attuazione dell'RRF (cfr. ***riquadro 6***).

Riquadro 6

Misure relative alla capacità amministrativa in Italia

L'Italia, uno dei principali beneficiari dell'RRF, di REACT-EU e dei fondi della politica di coesione, prevede una serie di azioni tese a rafforzare la propria capacità amministrativa:

— la creazione di un nuovo servizio di assistenza tecnica e operativa che consenta di disporre di un insieme di esperti multidisciplinari provenienti da diversi organismi pubblici a cui le amministrazioni centrali, regionali e locali coinvolte nell'RRF si possano rivolgere per competenze specialistiche;

— l'introduzione nella legislazione nazionale di misure che semplifichino e accelerino l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti pubblici e

— l'assunzione di 2 800 funzionari pubblici per gli organismi partecipanti all'esecuzione dei fondi UE.

[76] Spagna, Romania e Slovenia tra gli Stati membri facenti parte del campione.

32 Un'assistenza tecnica è prevista nel quadro di entrambi gli strumenti, ma in forme diverse. Per i fondi della politica di coesione, gli Stati membri possono avvalersi dell'assistenza tecnica a fini di preparazione, formazione, gestione, monitoraggio, valutazione, visibilità e comunicazione[77]. L'importo massimo possibile a titolo dell'assistenza tecnica nel periodo 2021-2027 ammonta a circa 14 miliardi di euro. Inoltre, per entrambi gli strumenti, gli Stati membri possono ricorrere allo strumento di sostegno tecnico (SST)[78], con una dotazione totale di 864 milioni di euro. Lo strumento di sostegno tecnico sostiene le amministrazioni pubbliche nell'elaborazione, nello sviluppo e nell'attuazione delle riforme nonché nella preparazione degli investimenti.

[77] Articolo 36 dell'RDC.

[78] Regolamento (UE) 2021/240 che istituisce uno strumento di sostegno tecnico.

Programmazione della spesa

La programmazione dell'RRF è più centralizzata

L'RRF si basa su un unico documento di programmazione per ciascuno Stato membro e, a livello dell'UE, necessita dell'approvazione del Consiglio

33 La programmazione dell'RRF si fonda su un solo documento per Stato membro. Detto documento, il PNRR, illustra in dettaglio gli investimenti e le riforme che beneficiano delle sovvenzioni e, se del caso, dei prestiti del dispositivo. Il documento è valutato dalla Commissione, che presenta una proposta di decisione di esecuzione del Consiglio comprendente un insieme vincolante di misure, i relativi traguardi e obiettivi da conseguire nonché il numero e l'importo dei versamenti. Una volta adottata, la decisione di esecuzione del Consiglio viene integrata da accordi operativi relativi agli aspetti di attuazione tecnica[79], da accordi di finanziamento sui cui si basano gli impegni di bilancio[80], e da accordi di prestito[81], se del caso.

34 Nel caso dei fondi della politica di coesione, ciascuno Stato membro sottoscrive con la Commissione un accordo di partenariato che definisce l'orientamento strategico dei finanziamenti e le modalità di impiego di questi ultimi[82]. Contiene informazioni sui programmi nazionali o regionali che dovrebbero rispondere alle principali sfide a cui il paese o la regione deve confrontarsi[83]. La Commissione adotta atti di esecuzione per approvare l'accordo di partenariato e i programmi[84].

---

79 Articolo 18, paragrafo 1 e articolo 20, paragrafo 6, del regolamento RRF.

80 Articolo 23 del regolamento RRF. Articolo 7, paragrafo 3, del regolamento finanziario.

81 Articolo 15 del regolamento RRF.

82 Articolo 10, paragrafo 1, dell'RDC.

83 Articolo 22, paragrafo 3, dell'RDC.

84 Articolo 12, paragrafo 4, e articolo 23, paragrafo 4, dell'RDC.

35 La *figura 6* sintetizza il processo di valutazione e approvazione della programmazione della spesa.

Figura 6 – Processo di programmazione della spesa

PROCESSO	POLITICA DI COESIONE	RRF
CONCEZIONE *Gli Stati membri* ***redigono i documenti di programmazione***	Diversi punti di contatto nazionali e regionali negli Stati membri; direzioni generali responsabili: DG REGIO e DG EMPL	Un singolo soggetto negli Stati membri che funge da coordinatore nazionale e punto di contatto per la Commissione. Organismi responsabili in seno alla Commissione: RECOVER e DG ECFIN
PRESENTAZIONE *Gli Stati membri* ***presentano*** *i propri documenti di programmazione* ***alla Commissione***	Un accordo di partenariato a livello nazionale e uno o più programmi (a livello nazionale o regionale)	Un documento di programmazione principale, il PNRR
VALUTAZIONE *La Commissione valuta i documenti di programmazione e* ***ne discute*** *con ciascuno Stato membro*	Tre mesi per formulare osservazioni (nel caso dell'accordo di partenariato e dei programmi)	Due mesi per completare il processo di valutazione, che possono comunque essere prorogati. Un mese per ottenere l'approvazione del Consiglio
ADOZIONE *I documenti di programmazione sono* ***adottati***	La Commissione, mediante atti di esecuzione, adotta l'accordo di partenariato entro quattro mesi e il programma entro cinque mesi dalla loro presentazione ufficiale.	Approvazione della Commissione e adozione del Consiglio mediante decisione di esecuzione

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei regolamenti RDC e RRF.

36 Le modifiche ai programmi della politica di coesione richiedono unicamente la valutazione e l'approvazione della Commissione[85]. Le modifiche dei PNRR devono essere non solo valutate dalla Commissione, ma anche approvate dal Consiglio[86], il che consente di assicurare che gli Stati membri intendono rispettare gli impegni assunti nel PNRR. La Corte ha osservato in precedenza che i programmi della politica di coesione erano spesso sottoposti a modifiche nel corso dell'attuazione, incluso al fine di riassegnare risorse di bilancio entro i limiti autorizzati dall'RDC[87].

Il principio di partenariato applicato nel quadro della politica di coesione non è un prerequisito dell'RRF

37 Per i fondi della politica di coesione, gli Stati membri devono applicare il principio di partenariato conformemente al codice europeo di condotta sul partenariato[88]. Le autorità pubbliche a livello regionale, locale, cittadino, le organizzazioni della società civile, le parti economiche e sociali possono tutte contribuire a elaborare accordi di partenariato e a preparare, attuare e valutare ciascun programma[89]. L'obiettivo è far sì che i fondi rispondano alle esigenze e alle sfide presentate.

38 La procedura utilizzata per l'RRF è diversa. Nell'elaborare i PNRR, le autorità nazionali sono tenute unicamente a consultare gli enti locali e regionali, le parti sociali, la società civile e le organizzazioni giovanili nella misura prevista dalla legislazione nazionale. La procedura di consultazione è sintetizzata nei PNRR stessi[90].

---

85 Articolo 13, paragrafo 4, e articolo 24, paragrafo 4, dell'RDC.

86 Articolo 21, paragrafo 2, del regolamento RRF.

87 Relazione speciale 24/2021, paragrafi 53-57 e 120.

88 Regolamento delegato (UE) n. 240/2014 della Commissione recante un codice europeo di condotta sul partenariato nell'ambito dei fondi strutturali e d'investimento europei.

89 Articolo 8 dell'RDC.

90 Articolo 18, paragrafo 4, lettera q), del regolamento RRF.

Approcci differenti per la valutazione dei documenti di programmazione

La valutazione dei progetti di PNRR da parte della Commissione si basa su criteri predefiniti

39 Nell'ambito della politica di coesione, la Commissione valuta la conformità degli accordi di partenariato e dei programmi all'RDC e alle pertinenti norme specifiche del fondo in questione[91]. Per quanto riguarda invece l'RRF, la Commissione procede a una valutazione ex ante in cui applica 11 criteri qualitativi ampi e generici, ad esempio se il PNRR rappresenta una risposta globale e adeguatamente equilibrata alla situazione economica e sociale e se i costi totali stimati sono commisurati all'impatto economico e sociale atteso a livello nazionale [92].

40 La Corte ha precedentemente osservato che la Commissione dispone di u una certa flessibilità nell'interpretare e valutare tali criteri e che un esercizio di questo tipo implica necessariamente giudizi qualitativi[93]. In una relazione pubblicata di recente, la Corte ha esaminato la valutazione dei PNRR da parte della Commissione per un campione di Stati membri. La Corte ha riscontrato che la valutazione è stata complessivamente adeguata, tenuto conto della complessità del processo e della tempistica da rispettare. Tuttavia, ha individuato una serie di debolezze, rischi e settori a cui prestare attenzione in futuro, quali, ad esempio, profili di pagamento che sono il risultato di trattative, traguardi e obiettivi che mancano di chiarezza o sistemi di controllo e monitoraggio non ancora posti pienamente in essere al momento della valutazione[94].

41 Anche i requisiti in materia di trasparenza sono diversi. Le valutazioni da parte della Commissione dei PNRR adottati sono di pubblico dominio[95], mentre quelle degli accordi e dei programmi di partenariato della politica di coesione sono condivise solo con le autorità nazionali e regionali interessate.

---

91 Articolo 12, paragrafo 1, e articolo 23, paragrafo 1, dell'RDC.

92 Articolo 19, paragrafo 3, lettere a), e i), del regolamento RRF.

93 Parere n. 06/2020, paragrafo 44.

94 Relazione speciale 21/2022, paragrafi 112-113.

95 La Commissione ha redatto una sintesi delle valutazioni dei PNRR, disponibile qui.

La portata della valutazione della Commissione differisce da uno strumento all'altro

42 Gli orientamenti per legiferare meglio della Commissione[96] definiscono cinque criteri di valutazione: efficacia, efficienza, pertinenza, coerenza e valore aggiunto europeo. Quattro di questi sono utilizzati per valutare sia i PNRR nel quadro dell'RRF che gli accordi di partenariato e i programmi relativi alla politica di coesione. Comunque, il campo di applicazione della valutazione della Commissione varia a seconda dello strumento (cfr. ***figura 7***).

[96] Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Better Regulation Guidelines*, SWD(2021) 305, pagg. 23 e 26.

Figura 7 – Estensione della valutazione

CRITERI	POLITICA DI COESIONE	RRF
EFFICACIA *Articolo 11, paragrafo 1, lettera b), dell'RDC* *Articolo 19, paragrafo 3, lettera g), e criterio 2.7 dell'allegato V del regolamento RRF*	L'accordo di partenariato descrive i principali risultati attesi per ciascun fondo e il contributo previsto per il conseguimento degli obiettivi strategici selezionati	Si prevede che il PNRR abbia un impatto duraturo in termini di cambiamenti strutturali a livello di amministrazione o di politiche
EFFICIENZA *Articoli 11, paragrafo 1, lettera c), e 22, paragrafo 3, lettera g), dell'RDC* *Articolo 19, paragrafo 3, lettera i), e criterio 2.9 dell'allegato V del regolamento RRF*	La proposta di dotazione finanziaria preliminare rispetta le norme sulla concentrazione tematica e fornisce dati per obiettivo strategico a livello nazionale e regionale	I costi totali stimati sono ragionevoli e plausibili Nessun esame del sostegno a livello regionale
PERTINENZA *Articolo 22, paragrafo 3, lettera a), dell'RDC* *Articolo 19, paragrafo 3, lettera c), e criterio 2.3 dell'allegato V del regolamento RRF*	Le principali sfide da affrontare sono associate alle disparità economiche, sociali e territoriali	Il PNRR contribuisce alla resilienza economica, sociale e istituzionale dello Stato membro, riducendo la sua vulnerabilità economica agli shock e rafforzando la capacità delle strutture e delle istituzioni economiche di adattarsi e resistere agli shock
COERENZA *Articolo 5, paragrafo 3, e articolo 11, paragrafo 1, lettera b), dell'RDC* *Articolo 19, paragrafo 3, lettera k), e criterio 2.11 dell'allegato V del regolamento RRF*	Coordinamento e coerenza tra i fondi e tra i programmi nazionali e regionali, nonché complementarità e sinergie con altri strumenti dell'UE (compreso l'RRF) per ciascun obiettivo strategico selezionato	Coerenza interna delle misure previste dal PNRR: le misure proposte si rafforzano e integrano vicendevolmente

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dell'RDC e del regolamento RRF.

43 Gli Stati membri devono presentare alla Commissione stime dei costi delle misure incluse nei loro PNRR. Nella valutazione dei PNRR, la Commissione verifica la ragionevolezza e la plausibilità di tali stime ed esamina se il sostegno proposto integrerà altri finanziamenti dell'UE[97]. Verifica altresì se il sostegno sostituirà le spese nazionali ricorrenti[98]. Per ottenere informazioni per stime più ampie del livello di investimento, agli Stati membri è stato chiesto di comunicare il livello medio di spesa pubblica annuale destinata ogni anno, dal 2017 al 2019, a investimenti simili a quelli previsti dai PNRR[99].

44 Nella politica di coesione, il valore aggiunto europeo è stato valutato in relazione al principio di addizionalità secondo il quale i fondi della politica di coesione non possono sostituire le spese nazionali ricorrenti[100]. Dal 2007, tuttavia, l'obbligo per gli Stati membri di fornire prove in tal senso è stato gradualmente soppresso. Nel periodo 2021-2027, la Commissione non verificherà più il rispetto dell'addizionalità nella valutazione degli accordi di partenariato e dei programmi (cfr. ***riquadro 7***).

---

[97] Articolo 9, articolo 19, paragrafo 3, lettera i), e criterio 2.9 dell'allegato V del regolamento RRF.

[98] Articolo 5, paragrafo 1, del regolamento RRF.

[99] Documento SWD(2021) 12, Parte 1/2, pag. 55.

[100] Articolo 95, paragrafo 2, dell'RDC per il periodo 2014-2020.

Riquadro 7

Il requisito di addizionalità nella politica di coesione

Durante il periodo 2007-2013, gli Stati membri con regioni che rientravano nell'obiettivo di convergenza (regioni con un PIL pro capite inferiore al 75 % del PIL medio dell'UE) erano tenuti a mantenere lo stesso livello di spese strutturali, pubbliche o assimilabili, in tutte le regioni interessate nel corso del periodo di programmazione [101].

Nel periodo 2014-2020, il requisito di addizionalità si riteneva soddisfatto se gli Stati membri mantenevano lo stesso livello di spese strutturali pubbliche per l'intero periodo a livello nazionale. Non veniva fatto alcun riferimento alle spese a livello regionale. Tale requisito è stato verificato soltanto per gli Stati membri nei quali le regioni meno sviluppate coprivano almeno il 15 % della popolazione complessiva, a determinate condizioni [102].

Per il periodo 2021-2027, quale misura di semplificazione, la Commissione non richiede più agli Stati membri di dimostrare l'addizionalità dei programmi [103].

La programmazione in parallelo dei fondi della politica di coesione e dell'RRF ha comportato sfide particolari per gli Stati membri

Due terzi dei PNRR sono stati adottati entro sei mesi mentre la preparazione e le trattative per i programmi della politica di coesione hanno subìto ritardi persino superiori a quelli verificatisi nei periodi precedenti

45 Nei periodi precedenti, i negoziati della Commissione relativi agli accordi di partenariato e ai programmi hanno subìto ritardi e non sono mai stati conclusi prima della fine del primo anno del QFP. Tali ritardi erano imputabili alla tardiva adozione del pacchetto QFP, che a sua volta ritardava quella del pacchetto della politica di coesione,

[101] Articolo 15, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999.

[102] Articolo 95, paragrafo 4, dell'RDC per il periodo 2014-2020.

[103] Manuale di semplificazione, misura n. 16, pag. 3.

che costituisce un requisito essenziale per la programmazione a livello di Stato membro[104].

46 Per il periodo 2021-2027, i ritardi sono stati ancora maggiori: come segnalato dalla Corte in precedenza, l'RDC e i regolamenti specifici di ciascun fondo sono stati adottati a metà del 2021, sei mesi dopo l'inizio del periodo coperto dal QFP[105]. Le autorità di gestione hanno partecipato anche alla programmazione di REACT-EU nonché all'attuazione di altre misure di emergenza, quali l'RRF, le iniziative di investimento in risposta al coronavirus (CRII e CRII+)[106] e le azioni di coesione a favore dei rifugiati in Europa (CARE e CARE+)[107]. Ciò significa che le loro capacità amministrative sono state messe ulteriormente sotto pressione. La preparazione degli accordi di partenariato e dei programmi e i relativi negoziati con la Commissione sono pertanto fortemente rallentati in quasi tutti gli Stati membri nel corso del 2021. Una delle conseguenze di tale ritardo è che gli Stati membri dovranno assorbire i fondi della politica di coesione erogati per il QFP 2021-2027 in un arco di tempo più breve. La Corte ha osservato in precedenza che le modalità di assorbimento variano tra gli Stati

---

[104] 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", paragrafi 14-18 e 83.

[105] Relazioni annuali sull'esercizio finanziario 2021, paragrafo 2.6. Relazioni annuali sull'esercizio finanziario 2020, paragrafi 2.24-2.25. Relazione speciale 14/2021: "Cooperazione nell'ambito di Interreg: il potenziale delle regioni transfrontaliere dell'Unione europea non è stato ancora sfruttato appieno", paragrafo 92. Relazione speciale 24/2021, paragrafi 83 e 124.

[106] Regolamento (UE) 2020/460, che modifica i regolamenti (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013 e (UE) n. 508/2014 per quanto riguarda misure specifiche volte a mobilitare gli investimenti nei sistemi sanitari degli Stati membri e in altri settori delle loro economie in risposta all'epidemia di COVID-19. Regolamento (UE) 2020/558 che modifica i regolamenti (UE) n. 1301/2013 e (UE) n. 1303/2013 per quanto riguarda misure specifiche volte a fornire flessibilità eccezionale nell'impiego dei fondi strutturali e di investimento europei in risposta all'epidemia di COVID-19.

[107] Regolamento (UE) 2022/562 recante modifica dei regolamenti (UE) n. 1303/2013 e (UE) n. 223/2014 per quanto riguarda l'azione di coesione a favore dei rifugiati in Europa (CARE). Regolamento (UE) 2022/613 recante modifica dei regolamenti (UE) n. 1303/2013 e (UE) n. 223/2014 per quanto riguarda l'aumento del prefinanziamento a titolo delle risorse REACT-EU e l'istituzione di un costo unitario.

membri[108] e che vi sono stati ritardi nell'assorbimento dei fondi della politica di coesione per il periodo 2014-2020[109].

47 Nel caso dell'RRF, la programmazione e l'adozione sono state più rapide. Nei sei mesi tra febbraio (adozione del regolamento RRF) e luglio 2021, sono stati adottati 18 PNRR[110]. La rapida finalizzazione dei negoziati era voluta, poiché l'obiettivo dell'RRF era rispondere a una crisi acuta e imminente. D'altronde, il minor numero di documenti di programmazione dell'RRF, rispetto ai quasi 400 accordi di partenariato e programmi nazionali e regionali, ha permesso alla Commissione di concludere la valutazione in tempo utile (cfr. ***riquadro 8***).

Riquadro 8

Stato di adozione e di attuazione

A fine ottobre 2022:

— 26 PNRR erano stati adottati dal Consiglio, ossia 8 in più rispetto a fine luglio 2021. L'ultimo, quello dell'Ungheria, era ancora in fase di valutazione da parte della Commissione;

— 17 accordi operativi erano stati sottoscritti dalla Commissione e dagli Stati membri;

— 12 richieste di pagamento erano già state convalidate e onorate, e la Commissione prevedeva che circa il 32 % degli importi delle sovvenzioni sarebbe stato versato nel corso del 2022[111];

— era noto che nel corso dei mesi successivi alcuni PNRR sarebbero stati modificati dagli Stati membri e ripresentati alla Commissione per approvazione e al Consiglio per adozione, a seguito dell'aggiustamento, a giugno 2021, della dotazione massima per le sovvenzioni (cfr. ***riquadro 3***).

---

[108] Relazioni annuali sull'esercizio finanziario 2021, paragrafo 2.16. Relazione speciale 17/2018, paragrafi 27 e 28.

[109] Relazioni annuali sull'esercizio finanziario 2021, paragrafo 2.26.

[110] Belgio, Cechia, Danimarca, Germania, Irlanda, Grecia, Spagna, Francia, Croazia, Italia, Cipro, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Austria, Portogallo, Slovenia e Slovacchia.

[111] Sulla base dei dati della Commissione: Stato di previsione per l'esercizio finanziario 2022 (in inglese), pag. 34.

A titolo comparativo, per quanto riguarda i fondi della politica di coesione:

— 23 dei 27 accordi di partenariato e 185 dei 371 programmi oggetto della presente analisi erano stati approvati dalla Commissione per il periodo 2021-2027;

— non erano ancora state presentate richieste di pagamento intermedio per il periodo 2021-2027. Nel 2022, i prefinanziamenti rappresentavano la maggior parte dell'importo da versare;

— la Commissione ha proceduto a versamenti pari al 72 % dei finanziamenti per il periodo 2014-2020. I Paesi Bassi, la Danimarca e la Croazia avevano assorbito meno del 58 % delle rispettive dotazioni (compreso a titolo di REACT-EU) mentre Belgio, Germania, Italia, Malta, Slovacchia e Spagna ne avevano assorbito meno del 65 %.

Il coordinamento dell'attuazione simultanea dei due strumenti e la prevenzione del rischio di doppio finanziamento rientrano nell'esercizio di programmazione

48 Agli Stati membri è stato richiesto di descrivere nei propri PNRR in che modo avrebbero coordinato l'attuazione parallela degli strumenti, tenendo conto degli importi in questione, dell'esistenza e del calendario dei progetti maturi e del livello di responsabilità fissato dal quadro istituzionale e giuridico per l'attuazione di una riforma o di un investimento dati[112]. Tale requisito si applica anche agli accordi di partenariato e ai programmi della politica di coesione.

49 Le complementarità e le sinergie si ottengono finanziando operazioni differenti che si rafforzano a vicenda o ricorrendo ai due strumenti per finanziare elementi diversi della stessa operazione. Nella maggior parte dei casi, le descrizioni fornite nei PNRR erano generali e brevi, in parte perché gli accordi di partenariato e i programmi per il periodo 2021-2027 non erano ancora stati elaborati. Di conseguenza, le autorità nazionali hanno dovuto tenere conto dei contenuti dei propri PNRR negli accordi di partenariato della politica di coesione per il periodo 2021-2027. Tale esercizio si è rivelato più semplice per gli Stati membri che avevano definito preventivamente un quadro di demarcazione strategica (cfr. ***riquadro 9***).

[112] Documento SWD(2021) 12, Parte 1/2, pag. 43.

Riquadro 9

Il quadro di demarcazione in Francia

Per analizzare le possibili sovrapposizioni tra l'RRF e i fondi della politica di coesione per il periodo 2021-2027, e per chiarire quali investimenti dovevano essere finanziati da quale fondo, le autorità francesi hanno informato la Corte di aver istituito un quadro di demarcazione, successivamente pubblicato in una guida[113].

Alla base vi sono quattro criteri principali:

— **un criterio temporale**, che prevede l'assorbimento sequenziale dei fondi, utilizzando innanzitutto l'RRF o i fondi rimanenti del periodo 2014-2020, compreso REACT-EU e, successivamente, i fondi della politica di coesione per il periodo 2021-2027;

— **un criterio tematico**, che dipende dalle tematiche ammissibili coperte;

— **un criterio riguardante i beneficiari**, che permette di indirizzare i finanziamenti dell'RRF su tipi specifici di beneficiari;

— **un criterio territoriale**, che permette di ripartire i finanziamenti dell'RRF e della politica di coesione tra territori in funzione delle priorità di investimento preselezionate per area geografica.

Sebbene l'esistenza di tale quadro non permetta di evitare un ulteriore coordinamento in fase di attuazione a livello regionale e di progetto, contribuisce a definire i princìpi fondamentali.

50 Nella propria valutazione dei PNRR, la Commissione ha dovuto esaminare la complementarità e il coordinamento con altri fondi dell'UE[114]. Gli accordi operativi sottoscritti con ciascuno Stato membro per l'RRF prevedono altresì che in ogni Stato membro venga organizzato un evento annuale per discutere dell'attuazione dei PNRR e di altri programmi dell'UE[115].

[113] La guida pubblicata dalle autorità francesi è consultabile qui.

[114] Documento SWD(2021) 12, Parte 1/2, pag. 44.

[115] Relazione della Commissione sull'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza, COM(2022) 75, pagg. 7 e 61.

51 Un'operazione può essere finanziata da entrambi gli strumenti purché lo stesso costo sia coperto una sola volta e a condizione che l'RRF non copra il cofinanziamento nazionale obbligatorio dei progetti della politica di coesione [116]. Tutti gli Stati membri consultati dalla Corte hanno riferito di aver preso in considerazione tale rischio e di aver adottato misure per attenuarlo. La Commissione ha dovuto determinare ex ante se i PNRR contenessero tali misure [117].

L'assorbimento dei fondi della politica di coesione dipenderà dall'RRF, ma anche da altri fattori

52 Dopo l'adozione dell'RRF, gli Stati membri possono assegnare molte più risorse di prima agli investimenti a favore della coesione economica, sociale e territoriale. Sei paesi possono spendere almeno il doppio di quanto speso nel periodo 2014-2020 [118]; sette paesi almeno il triplo [119] e due paesi, Lussemburgo e Paesi Bassi, sette volte tanto.

53 Durante il periodo 2014-2020, il FESR e l'FC hanno fornito finanziamenti pari a circa il 10 % del totale degli investimenti pubblici realizzati nei 27 Stati membri dell'UE. In 10 Stati membri [120], i finanziamenti a titolo del FESR e dell'FC hanno rappresentato oltre un terzo di tutti gli investimenti pubblici [121]. Per gli Stati membri in questione, assorbire un volume di fondi dell'UE molto più importante nel corso del periodo 2021-2027 si rivelerà particolarmente difficile [122].

---

[116] Articolo 9 del regolamento RRF. Documento SWD(2021) 12, Parte 1/2, pag. 42.

[117] Articolo 19, paragrafo 3, lettera j), e criterio 2.10 dell'allegato V del regolamento RRF.

[118] Bulgaria, Germania, Irlanda, Grecia, Cipro e Finlandia.

[119] Belgio, Danimarca, Spagna, Francia, Italia, Austria e Svezia.

[120] Bulgaria, Cechia, Estonia, Grecia, Croazia, Cipro, Lettonia, Lituania, Ungheria, Malta, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia e Slovacchia.

[121] Commissione, *8th cohesion report*, pag. 243.

[122] Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2016, paragrafi 2.24 e 2.25.

54 La pressione ad assorbire i fondi aumenta verso la fine del periodo di ammissibilità, come già sottolineato dalla Corte in precedenza[123]. Di conseguenza, è possibile che meno attenzione sia rivolta al valore aggiunto degli investimenti, eventualmente a scapito del rispetto di talune regole di ammissibilità e di un utilizzo ottimale delle risorse[124]. Tuttavia, per il periodo 2021-2027, diversi aspetti sono cambiati e potrebbero mitigare alcuni dei problemi di assorbimento dei fondi della politica di coesione.

— il finanziamento di grandi progetti infrastrutturali avviene spesso su diversi periodi consecutivi. Tale soluzione è spesso necessaria per via del tempo necessario per la messa in servizio di tali progetti. Come osservato dalla Corte in passato, la situazione può essere anche la conseguenza di ritardi durante la pianificazione e la costruzione[125]. Dopo il 2026, non sarà più effettuato alcun versamento a favore degli Stati Membri. Nel caso in cui determinati investimenti finanziati dall'RRF non siano completati e richiedano finanziamenti aggiuntivi, questi ultimi potranno essere ottenuti a titolo dei programmi della politica di coesione. Ciò mostra anche la necessità di vegliare sulla coerenza della programmazione dei due strumenti.

[123] Analisi rapida di casi del 2019, "Impegni non ancora liquidati nel bilancio dell'UE – un approfondimento", aprile 2019, paragrafi 20 e 34-39. Relazione speciale 17/2018, paragrafi 20-21 e 83-84.

[124] Relazione speciale 17/2018, paragrafi 15 e 87.

[125] Analisi n. 05/2021, "Il quadro UE per i grandi progetti infrastrutturali di trasporto: un confronto internazionale", paragrafi 52-53, pagg. 28-29. Relazione speciale 10/2020: "Infrastrutture di trasporto dell'UE: per realizzare in tempo gli effetti di rete, è necessaria una maggiore velocità di attuazione dei megaprogetti", paragrafi 45-48 e 84-86.

— L'RDC consente agli Stati membri di riassegnare un importo fino al 5 % della dotazione nazionale iniziale di ciascun fondo a qualsiasi altro strumento in regime di gestione diretta o indiretta, compresi i rispettivi PNRR. Prevede anche la possibilità di effettuare trasferimenti al programma InvestEU[126], nel quadro dell'accordo di partenariato o di una modifica di un programma. Nel maggio 2022, la Commissione ha proposto di aumentare tale percentuale al 12,5 % a talune condizioni[127], nel quadro delle misure del piano REPowerEU[128]. La Corte ha espresso un parere al riguardo[129].

— Infine, sia il dispositivo per la ripresa e la resilienza che i fondi della politica di coesione 2021-2027 saranno attuati in un contesto caratterizzato dall'aumento dei prezzi dovuto all'inflazione. Per quanto riguarda l'RRF, ciò comporterà ulteriori pressioni affinché gli Stati membri controllino i costi o impegnino ulteriori fondi nazionali per completare gli investimenti e le riforme dell'RRF. Per i fondi della politica di coesione, il finanziamento si basa generalmente sugli effettivi costi sostenuti. Tenuto conto che l'aumento dei costi sarà parzialmente sostenuto dal bilancio dell'UE, vi sarà probabilmente un tasso di assorbimento più elevato.

[126] https://investeu.europa.eu/index_en

[127] Comunicazione della Commissione sul piano REPowerEU, COM(2022) 230 final, paragrafo 4.3.

[128] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_22_3131

[129] Parere n. 04/2022 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2021/241 per quanto riguarda l'inserimento di capitoli dedicati al piano REPowerEU nei piani per la ripresa e la resilienza e che modifica il regolamento (UE) 2021/1060, il regolamento (UE) 2021/2115, la direttiva 2003/87/CE e la decisione (UE) 2015/1814 [2022/0164 (COD)].

Condizioni per l'esecuzione dei pagamenti

Il finanziamento a titolo dell'RRF non è collegato ai costi

L'RRF finanzia le riforme e gli investimenti in funzione del conseguimento di traguardi e obiettivi

55 Il regolamento finanziario prevede tre forme di sostegno finanziario dell'UE[130]:

— il **"rimborso dei costi effettivamente sostenuti"** prevede che i finanziamenti dell'UE siano rimborsati sulla base dei costi reali sostenuti dal beneficiario. Tali costi devono essere suffragati da documenti giustificativi.

— le **"opzioni semplificate in materia di costi"** (OSC) rimborsano le spese a un tasso calcolato preventivamente. Le tabelle standard di costi unitari e le somme forfettarie stabiliscono un collegamento tra i pagamenti e le realizzazioni, ma non necessariamente con i risultati[131].

— il modello di **"finanziamento non collegato ai costi"** (*Financing Not Linked To Costs* – FNLTC), secondo il quale un'operazione riceve i finanziamenti UE quando ottiene risultati o soddisfa le condizioni stabilite preventivamente nella legislazione. Tale modello è stato introdotto per la prima volta nel 2018, con la revisione del regolamento finanziario.

56 Il modello di finanziamento non collegato ai costi è obbligatorio nel quadro dell'RRF: sostiene gli Stati membri nella realizzazione di riforme e investimenti interamente in funzione del conseguimento di traguardi e obiettivi. Non si applica alle singole operazioni, per le quali gli Stati membri possono ricorrere a qualsiasi modello di finanziamento ritengano opportuno, conformemente alle rispettive norme nazionali. Il conseguimento dei traguardi e obiettivi è l'unico criterio che consenta di autorizzare un pagamento[132].

---

[130] Articolo 125, paragrafo 1, del regolamento finanziario.

[131] Relazione speciale 24/2021, paragrafo 90.

[132] Considerando 18 e articolo 4, paragrafo 2 e articolo 24, paragrafo 3, del regolamento RRF.

57 Prima che sia trasmessa la prima richiesta di pagamento, la Commissione e i singoli Stati membri sottoscrivono accordi operativi. Si tratta di documenti che illustrano nel dettaglio in che modo sarà dato seguito alla decisione di esecuzione del Consiglio e quali elementi probatori la Commissione si attende di ricevere a conferma del conseguimento di ciascun traguardo e obiettivo[133]. Prima di erogare i finanziamenti nel quadro dell'RRF, la Commissione deve valutare se lo Stato membro abbia conseguito in misura soddisfacente tutti i traguardi e gli obiettivi associati alla specifica richiesta di pagamento[134]. Inoltre, lo Stato membro deve fornire alla Commissione garanzie di aver adottato misure per tutelare gli interessi finanziari dell'UE. La Commissione non controlla tuttavia tale aspetto prima di autorizzare i versamenti. Solo successivamente procede a verifiche e audit ex post a campione negli Stati membri.

58 Le modalità operative sono stabilite dalla Commissione e dagli Stati membri interessati. Il regolamento RRF fornisce soltanto informazioni limitate quanto al loro contenuto. La Commissione ha elaborato un modello di accordo operativo, ma lo ha pubblicato soltanto nell'ottobre 2021, dopo che la maggior parte delle decisioni di esecuzione del Consiglio era stata adottata.

59 La Commissione intende inoltre applicare il modello di finanziamento dell'RRF ad altri settori del bilancio. Ha già proposto di applicare il principio fondamentale dei finanziamenti dell'RRF nel nuovo Fondo sociale per il clima[135], la cui gestione dovrebbe basarsi sui piani degli Stati membri e i pagamenti a titolo del quale dovrebbero essere erogati una volta conseguiti i traguardi e gli obiettivi preventivamente fissati. Analogamente, dal 2023, il modello di erogazione dei fondi della politica agricola comune seguirà un approccio basato sulle realizzazioni[136].

---

[133] Articolo 20, paragrafo 6, del regolamento RRF. Documento di lavoro dei servizi della Commissione, SWD(2021) 12 final, pag. 34.

[134] Articolo 24, paragrafo 3, del regolamento RRF.

[135] Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo sociale per il clima, COM(2021) 568 final.

[136] Considerando 28 e articolo 37 del regolamento (UE) 2021/2116 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il regolamento (UE) n. 1306/2013. Valutazione d'impatto della Commissione, SWD(2018) 301, allegato 4, sezione 2.3.

La politica di coesione finanzia le operazioni prevalentemente sulla base del rimborso dei costi sostenuti

60 Per i fondi della politica di coesione, il pagamento è subordinato al rispetto delle pertinenti condizioni abilitanti e alla presentazione di un pacchetto di affidabilità sulla regolarità delle spese dichiarate dagli Stati membri[137]. La Commissione versa l'importo richiesto dallo Stato membro a condizione che sia inferiore al contributo UE approvato a titolo della rispettiva priorità nel quadro del programma in questione e che tutte le condizioni di ammissibilità siano soddisfatte per le spese dichiarate. Ciò si applica anche quando il sostegno ai programmi ha la forma di un'OSC o di un modello FNLTC.

61 La Corte ha precedentemente osservato[138] che soltanto una parte esigua della spesa per la coesione 2014-2020 è stata rimborsata utilizzando modelli di finanziamento basati sulla performance, praticamente tutti OSC a titolo dell'FSE. Finora, quasi tutti i programmi relativi al FESR e all'FC sono stati attuati esclusivamente sulla base del principio del rimborso dei costi sostenuti. Il modello FNLTC è stato sperimentato per un solo progetto del FESR in Austria. Per il periodo 2021-2027, le OSC sono diventate obbligatorie per le operazioni finanziate a titolo del FESR e del FSE+ che non superano i 200 000 euro[139]. La Commissione si attende inoltre un maggior ricorso al modello FNLTC rispetto ai periodi di programmazione precedenti.

Diversa applicazione del modello FNLTC per i due strumenti

62 Durante il periodo 2021-2027, il modello FNLTC viene utilizzato in modo diverso nel quadro dell'RRF e di quello della politica di coesione. In particolare, vi sono differenze in merito all'utilizzo dei termini "traguardi" e "obiettivi", e nel modo in cui i pagamenti eseguiti per il loro conseguimento sono giustificati dai costi sottostanti (cfr. ***riquadro 10***).

---

[137] Articolo 15, paragrafo 5, articolo 91, paragrafo 2, e articolo 98, paragrafo 1, dell'RDC.

[138] Relazione speciale 24/2021, paragrafi 93, 101 e 127 e riquadro 8.

[139] Articolo 53, paragrafo 2, dell'RDC.

Riquadro 10

Differenze con cui il modello FNLTC viene applicato dai due strumenti

I versamenti a titolo dei fondi della politica di coesione per il periodo 2021-2027 sono:

— correlati alle singole fasi intermedie in vista del conseguimento dei risultati previsti;

— basati su traguardi e obiettivi, che devono essere quantitativi, stabiliti nei programmi[140]. I versamenti possono essere altresì subordinati a condizioni di natura qualitativa[141];

— determinati sulla base di una stima ex ante dei costi e non sulla base degli effettivi costi sostenuti[142].

I versamenti a titolo dell'RRF[143]:

— avvengono in base a versamenti predefiniti, stabiliti nella decisione di esecuzione del Consiglio;

— dipendono dal conseguimento di una serie di traguardi e obiettivi definiti nella decisione di esecuzione del Consiglio, laddove i traguardi misurano i risultati qualitativi e gli obiettivi i risultati quantitativi delle riforme e degli investimenti[144];

— non sono legati né ai costi stimati ex ante per ciascuna misura, né ai costi effettivi sostenuti[145] (cfr. paragrafo ***43***).

Per entrambi gli strumenti, spetta agli Stati membri decidere se il modello si applica anche ai finanziamenti erogati dall'autorità di gestione al beneficiario (per i fondi della politica di coesione) o dallo Stato membro al beneficiario finale (nel caso dell'RRF)[146].

---

[140] Articolo 2, paragrafi 11 e 12, dell'RDC.

[141] Articolo 51, lettera a), dell'RDC.

[142] Articolo 95, paragrafo 1, e allegato V – appendice 2 dell'RDC.

[143] Articolo 4, paragrafo 2, e considerando 18, 30, 51 e 52 del regolamento RRF.

[144] Articolo 2, paragrafo 4, del regolamento RRF.

[145] SWD(2021) 12 final, parte 1/2, pag. 35.

Resta da stabilire in che misura i finanziamenti a titolo dell'RRF siano maggiormente basati sulla performance rispetto a quelli dei fondi della politica di coesione

63 La programmazione di bilancio basata sulla performance è l'uso sistematico di informazioni relative alle realizzazioni (output), ai risultati e/o all'impatto, al fine di informare, influenzare e/o stabilire l'assegnazione di fondi pubblici [147].
L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) definisce tre ampie categorie di programmazione di bilancio basata sulla performance [148] (cfr. ***riquadro 11***).

Riquadro 11

Classificazione OCSE della programmazione di bilancio basata sulla performance

L'OCSE individua tre ampie categorie di programmazione di bilancio basata sulla performance:

— "*presentational performance*", in cui le informazioni sui livelli di performance sono generate e presentate unitamente alle dotazioni finanziarie, ma non vengono necessariamente utilizzate per le decisioni in materia di spesa;

— "*performance-informed*", in cui tali informazioni influiscono esplicitamente sull'assegnazione delle risorse e

— "*performance-based*", in cui i finanziamenti sono collegati alle realizzazioni e agli effetti.

[146] Considerando 41 e articolo 95, paragrafo 3, dell'RDC. Considerando 18 del regolamento RRF.

[147] OCSE, *Incentivising performance in public investment policies delivered at national and subnational levels: Managing across temporal and institutional horizons*, 31 marzo 2017, pagg. 8-9.

[148] OCSE, *Budgeting and performance in the European Union: A review by the OECD in the context of EU budget focused on results*, OECD Journal on Budgeting, volume 2017/1, paragrafo 1.2.1.

64 In una precedente relazione[149], la Corte aveva concluso che nel periodo 2014-2020 molto è stato realizzato per rafforzare l'orientamento alla performance della politica di coesione, ma che il finanziamento basato sulla performance non è ancora una realtà. Secondo uno studio realizzato per conto della Commissione nel 2018, l'istituzione di un sostegno al bilancio associato a finanziamenti maggiormente basati sulla performance potrebbe costituire un meccanismo semplice ed efficace per le componenti dei fondi della politica di coesione per le quali le realizzazioni sono chiaramente riconducibili ai finanziamenti[150].

65 Resta da stabilire in che misura i finanziamenti a titolo dell'RRF siano più basati sulla performance rispetto a quelli della politica di coesione. In ogni caso, poiché alcuni traguardi e obiettivi specificati nei PNRR fanno riferimento alle risorse o alle realizzazioni piuttosto che agli effetti[151], il finanziamento a titolo dell'RRF non soddisfa pienamente i criteri OCSE relativi alla programmazione di bilancio basata sulla performance.

L'RRF può consentire un'erogazione più rapida dei fondi

66 I due strumenti presentano numerose altre differenze in relazione alle modalità con cui vengono versati i fondi. I pagamenti effettuati finora indicano altresì che la Commissione può erogare i fondi molto più rapidamente nel quadro dell'RRF rispetto a quanto avvenga per i programmi della politica di coesione. Ciò è dovuto principalmente al fatto che le richieste di pagamento si basano su versamenti predefiniti eseguiti considerando sia i traguardi che gli obiettivi e alle differenze nella maniera in cui tali richieste sono valutate. Il tempo necessario ai controlli prima dell'erogazione dei fondi viene pertanto ridotto. Dopo aver proceduto a una valutazione dei rischi, la Commissione può tuttavia condurre verifiche più approfondite in una fase successiva, al fine di tener conto dei rischi per la sana gestione finanziaria[152] (cfr. ***figura 8***).

---

[149] Relazione speciale 24/2021, paragrafo 107.

[150] Commissione (Ramboll, Ecorys, CSIL): "*Feasibility study for a potential use of Budget Support to deliver ESI Funds*", 2018, pagg. 3-7.

[151] Relazione speciale 21/2022, paragrafi 87-89.

[152] Relazioni annuali sull'esercizio finanziario 2021, paragrafo 10.12.

Figura 8 – Condizioni legate al versamento dei fondi

CONDIZIONI	POLITICA DI COESIONE	RRF
PREFINANZIAMENTI *Gli Stati membri* ***ricevono un prefinanziamento***	Prefinanziamento annuale pari allo 0,5 % della dotazione totale del periodo 2021-2026 per ciascun fondo	Un prefinanziamento per un importo fino al 13 % del contributo finanziario, unicamente per i PNRR adottati dal Consiglio nel 2021
RICHIESTA DI PAGAMENTO *Inviata alla Commissione, corredata di una* ***dichiarazione di gestione***	Massimo sei richieste di pagamento per anno e per programma Richieste basate sui costi effettivamente sostenuti, a meno che non si faccia ricorso alle OSC o all'FNLTC Tassi di cofinanziamento nazionale compresi tra il 15 % e il 60 % a seconda del fondo e del livello di sviluppo della regione sostenuta	Fino a due richieste di pagamento per anno e per Stato membro Richieste basate su versamenti predefiniti che raggruppano traguardi e obiettivi Progetti finanziati al 100 % con fondi UE
VALUTAZIONE *della richiesta di pagamento* ***da parte della Commissione*** **CONVALIDA e PAGAMENTO** *agli Stati membri*	Valutazione delle spese dichiarate dallo Stato membro nel pacchetto di affidabilità La Commissione convalida il pagamento	Valutazione basata sul conseguimento soddisfacente di traguardi e obiettivi La Commissione adotta una decisione che autorizza l'esborso tenendo conto del parere del Consiglio
PERDITA POTENZIALE *dei fondi non utilizzati*	Perdita progressiva dei fondi impegnati annualmente per i quali non è stata presentata una richiesta di pagamento entro tre anni (per il periodo 2021-2026) o entro due anni (per il 2027) (procedura di disimpegno)	I fondi non erogati allo Stato membro entro la fine del 2026 sono persi

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei regolamenti RDC e RRF.

Tassi di prefinanziamento più elevati con l'RRF che con la politica di coesione

67 Il livello di prefinanziamento (in altri termini, la percentuale della dotazione versata a uno Stato membro prima del pagamento formale associato alle condizioni di pagamento) differisce tra l'RRF e i fondi della politica di coesione. Il tasso di prefinanziamento dell'RRF è notevolmente più elevato. Per entrambi gli strumenti, gli importi versati a titolo di prefinanziamento sono liquidati mediante deduzione dai pagamenti futuri[153] (cfr. ***riquadro 12***).

Riquadro 12

Prefinanziamento

Nel quadro dei fondi della politica di coesione, gli Stati membri possono ricevere rate di prefinanziamento annuali pari allo 0,5 % del sostegno totale per il periodo 2021-2026. La Commissione effettua la liquidazione contabile dell'importo versato a titolo di prefinanziamento ogni anno per il 2021 e il 2022 e non oltre la chiusura dei programmi per gli anni dal 2023 al 2026[154].

Nel quadro dell'RRF, gli Stati membri hanno a disposizione un prefinanziamento una tantum pari al 13 % della sovvenzione e, se del caso, del prestito[155]. Nel 2021, tutti gli Stati membri ne avevano fatto richiesta, ad eccezione dell'Irlanda.

68 Nel caso dell'RRF, la Commissione può altresì recuperare ogni eventuale prefinanziamento se non sono stati compiuti progressi concreti nel conseguimento dei pertinenti traguardi e obiettivi entro 18 mesi dalla data di adozione della decisione di esecuzione del Consiglio[156]. Tuttavia, ad ottobre 2022 la Commissione non aveva ancora definito il concetto di "progressi concreti".

[153] Articolo 90, paragrafo 5, dell'RDC. Articolo 13, paragrafo 2, del regolamento RRF.

[154] Articolo 90, paragrafi 2 e 5, dell'RDC.

[155] Articolo 13, paragrafo 1, del regolamento RRF.

[156] Articolo 24, paragrafo 9, del regolamento RRF.

Per entrambi gli strumenti, le dichiarazioni di gestione sono collegate alle loro condizioni di pagamento

69 Per procedere con una richiesta di pagamento, la Commissione richiede una dichiarazione di gestione per entrambi gli strumenti. Tale dichiarazione certifica che le informazioni fornite sono complete, esatte e affidabili e conferma che le spese indicate sono state sostenute per le finalità previste e in conformità di tutte le norme applicabili:

— per i fondi della politica di coesione, l'autorità di gestione trasmette una dichiarazione di gestione per ciascun esercizio finanziario, indipendentemente dal numero di richieste di pagamento[157]. Essa certifica che le spese dichiarate sono legittime e regolari e fornisce informazioni in merito ai risultati degli interventi;

— affinché un esborso a titolo dell'RRF possa aver luogo è necessario che ciascuna richiesta di pagamento sia corredata di una dichiarazione di gestione che attesti il conseguimento dei traguardi e degli obiettivi associati alla richiesta di pagamento. Inoltre, per ciascuna domanda di pagamento, lo Stato membro deve fornire una sintesi degli audit effettuati, delle carenze individuate e delle eventuali azioni correttive adottate[158].

70 Esistono inoltre differenze in termini di frequenza delle richieste di pagamento. Gli Stati membri possono presentare alla Commissione le richieste di pagamento a titolo dell'RRF due volte l'anno, rispetto alle sei richieste massimo per i fondi della politica di coesione[159].

Per l'RRF non è richiesto il cofinanziamento nazionale o privato

71 Il tasso di cofinanziamento nazionale di uno strumento indica la percentuale di costi non coperti dal finanziamento UE. Abitualmente, il cofinanziamento nazionale o privato obbligatorio garantisce l'impegno e la titolarità di uno Stato membro o di un beneficiario e assicura l'ottimizzazione delle risorse per gli interventi sostenuti dall'UE. Tale principio generale è alla base anche dei fondi della politica di coesione. L'RRF, invece, non richiede alcun cofinanziamento nazionale o privato (cfr. ***riquadro 13***).

---

[157] Articolo 74, paragrafo 1, lettera f), e articolo 98, paragrafo 1, lettera b), e allegato XVIII dell'RDC.

[158] Articolo 22, paragrafo 2, lettera c), del regolamento RRF.

[159] Articolo 24, paragrafo 2, del regolamento RRF. Articolo 91, paragrafo 1, dell'RDC.

Riquadro 13

Cofinanziamento nazionale

I tassi di cofinanziamento nazionale per i fondi della politica di coesione variano dal 15 % al 60 %, a seconda del fondo e dal livello di sviluppo della regione beneficiaria[160]. In passato, vi sono stati casi in cui gli Stati membri hanno ricevuto il 100 % dei finanziamenti UE a titolo dei fondi della politica di coesione in virtù di circostanze eccezionali, come durante la crisi finanziaria del 2008-2009[161] e per mitigare gli effetti della pandemia di COVID-19 per l'esercizio 2020-2021[162].

Nessun cofinanziamento è richiesto per ottenere risorse a titolo dell'RRF e di REACT-EU[163].

Nell'ambito dell'RRF, i disimpegni sono effettuati solo al termine del periodo di ammissibilità

72 Con i programmi della politica di coesione dell'UE, i fondi che non vengono spesi entro un determinato termine sono automaticamente perduti. Tale pratica, denominata "disimpegno", è volta a incoraggiare la disciplina finanziaria nell'attuazione dei programmi, poiché i finanziamenti perduti riducono il potenziale impatto dell'intervento strategico. Il disimpegno progressivo durante il periodo di ammissibilità riguarda unicamente i fondi della politica di coesione, non l'RRF (cfr. ***riquadro 14***).

[160] Articolo 112 dell'RDC.

[161] Articolo 77, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1083/2006 del Consiglio.

[162] Articolo 2 del regolamento (UE) 2020/558.

[163] Articolo 20, paragrafo 4, del regolamento RRF. Articolo 92 ter, paragrafo 12, del regolamento REACT-EU.

Riquadro 14

Regole di disimpegno

I fondi della politica di coesione sono impegnati annualmente all'inizio del periodo a favore di ciascuno Stato membro e sono persi se non sono utilizzati entro un termine di tre anni (per il periodo 2021-2026) o di due anni (per il 2027)[164].

Nel quadro dell'RRF, l'impegno del contributo finanziario è concentrato nei primi anni del periodo di ammissibilità. La Commissione deve impegnare il 70 % delle sovvenzioni entro la fine del 2022, e il restante 30 %, compresa la componente "prestiti", entro la fine del 2023[165]. Eventuali fondi non impegnati entro tali termini, perché le decisioni di esecuzione del Consiglio non sono state adottate o perché non sono stati richiesti prestiti, andranno perduti.

Nell'ambito dell'RRF, una volta impegnati i fondi, gli Stati membri non rischiano di perdere quelli eventualmente non utilizzati durante il periodo di attuazione del dispositivo. Tutti i traguardi e gli obiettivi devono essere conseguiti entro il 31 agosto 2026[166]. I fondi non erogati entro la fine del 2026 saranno disimpegnati[167].

[164] Articolo 105 dell'RDC.

[165] Considerando 46-47 e articoli 12 e 14 del regolamento RRF.

[166] Articolo 18, paragrafo 4, lettera i), e articolo 20, paragrafo 5, lettera d), del regolamento RRF.

[167] Articolo 24, paragrafo 1, del regolamento RRF.

Monitoraggio e costo dell'attuazione

Disposizioni diverse in materia di monitoraggio, rendicontazione e valutazione

73 Il monitoraggio, la rendicontazione e la valutazione sono necessari per far sì che i fondi contribuiscano al conseguimento degli obiettivi stabiliti, per individuare i problemi in modo da ovviarvi in tempo utile nonché per avere una visione d'insieme dei progressi compiuti a livello dell'UE. Ai due strumenti si applicano disposizioni diverse (cfr. ***figura 9***).

Figura 9 – Requisiti in materia di monitoraggio, rendicontazione e valutazione

REQUISITI	POLITICA DI COESIONE	RRF
STATI MEMBRI *Modalità di monitoraggio e di rendicontazione*	Monitoraggio per programma, mediante indicatori non associati alle richieste di pagamento Norme prescrittive sul ruolo del comitato di sorveglianza Presentazione alla Commissione: ○ dati finanziari: cinque volte all'anno ○ dati relativi alla performance: due volte all'anno, compresi i dati sugli indicatori comuni ○ Revisione intermedia (2025)	Monitoraggio a livello centrale, mediante traguardi e obiettivi predefiniti associati alle richieste di pagamento Gli Stati membri possono ricorrere ai propri sistemi di monitoraggio esistenti Presentazione alla Commissione: ○ progressi compiuti nel conseguimento di traguardi e obiettivi, a corredo di ciascuna richiesta di pagamento: massimo due volte all'anno ○ Relazioni biennali con aggiornamento dei dati sugli indicatori comuni
COMMISSIONE *Piani di monitoraggio e rendicontazione*	Riunione per il riesame annuale della performance Relazione annuale sulla gestione e il rendimento trasmessa al Parlamento, nel contesto della procedura di discarico Pubblicazione dei dati aggregati sulla piattaforma di dati aperti Relazione trasmessa al Parlamento e al Consiglio sui risultati della revisione intermedia (2026)	Monitoraggio iscritto nel quadro del semestre europeo Analisi e valutazione dei dati inviati a corredo della richiesta di pagamento Relazione annuale sull'attuazione trasmessa al Parlamento europeo e al Consiglio Pubblicazione dei dati aggregati nel quadro di valutazione dell'RRF
COMMISSIONE *Valutazione*	Durante l'attuazione, alla fine del 2024 Valutazione ex post (2031)	Durante l'attuazione, nel febbraio 2024 Valutazione ex post (2028)

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei regolamenti RDC e RRF.

Il monitoraggio dell'RRF è legato a traguardi e obiettivi

74 Il monitoraggio dell'attuazione dei PNRR da parte della Commissione varia notevolmente da uno Stato membro all'altro. In effetti traguardi e obiettivi, nonché gli elementi probatori attestanti i progressi compiuti, sono specifici a ciascun PNRR. Tutti gli Stati membri devono nominare un'autorità centrale che trasmetta relazioni consolidate alla Commissione e assuma la responsabilità globale del monitoraggio dell'attuazione del PNRR.

75 L'RRF prevede vari requisiti in materia di comunicazione di informazioni:

— gli Stati membri devono trasmettere relazioni semestrali alla Commissione, ad aprile e ottobre, sui progressi compiuti nell'attuazione del PNRR, in modo specifico per quanto riguarda traguardi e obiettivi. Tale procedura si iscrive nel quadro del semestre europeo e la relazione di aprile è parte del programma nazionale di riforma[168];

— inoltre, nel contesto del semestre europeo, gli Stati membri devono riferire due volte all'anno, a febbraio e agosto, in merito agli indicatori comuni stabiliti per l'RRF da un atto delegato[169];

— la Commissione presenta annualmente una relazione sull'attuazione del dispositivo al Parlamento europeo e al Consiglio[170]. La prima relazione annuale della Commissione è stata pubblicata nel marzo 2022 e concludeva che l'attuazione era in corso di svolgimento[171];

[168] Articolo 27 del regolamento RRF.

[169] Articolo 2, paragrafo 3, del regolamento delegato (UE) 2021/2106 che integra il regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento e del Consiglio che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, stabilendo gli indicatori comuni e gli elementi dettagliati del quadro di valutazione della ripresa e della resilienza.

[170] Articolo 31 del regolamento RRF.

[171] COM(2022) 75, pag. 70.

— come previsto, la Commissione ha presentato una relazione di riesame una tantum al Parlamento e al Consiglio a fine di luglio 2022[172], secondo la quale l'attuazione delle riforme e degli investimenti previsti dai PNRR degli Stati membri era in corso di svolgimento[173];

— il Parlamento può invitare ogni due mesi la Commissione a un "dialogo sulla ripresa e la resilienza"[174]. A ottobre 2020, avevano avuto luogo sette incontri di questo tipo.

76 In una recente relazione, la Corte ha osservato che i traguardi e gli obiettivi inclusi nell'RRF sono imperniati sulle realizzazioni (o persino sulle risorse) piuttosto che sugli effetti. Ciò limita la possibilità di rilevare la performance delle misure e, in ultima analisi, il loro impatto sugli obiettivi strategici dell'UE in merito all'RRF[175].

Nel caso della politica di coesione la performance non è collegata alla rendicontazione finanziaria

77 Per i fondi della politica di coesione, le modalità di monitoraggio della performance sono definite nell'RDC. Tali modalità sono vincolanti per tutti gli Stati membri e non sono collegate ai pagamenti, sia in termini di calendario che di processo, tranne nel caso delle OSC basate sui risultati e dell'FNLTC:

— il comitato di sorveglianza di ciascun programma si riunisce almeno una volta all'anno ed esamina, tra l'altro, i progressi compiuti nell'attuazione del programma e nel conseguimento dei traguardi e degli obiettivi[176].

— La Commissione procede a un esame della performance con ciascuno Stato membro in occasione di una riunione per il riesame annuale della performance[177].

---

[172] Articolo 16 del regolamento RRF.

[173] Relazione di riesame della Commissione sull'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza, COM(2022) 383 final, pag. 33.

[174] Articolo 26 del regolamento RRF.

[175] Relazione speciale 21/2022, paragrafi 88-89.

[176] Articolo 38, paragrafo 1, articolo 38, paragrafo 3, e articolo 40, paragrafo 1, dell'RDC.

[177] Articolo 41, paragrafo 1, dell'RDC.

— ciascun programma sarà sottoposto a una revisione intermedia nel 2025 che consentirà di determinare l'assegnazione di metà dei finanziamenti per il 2026 e il 2027, nonché di esaminare, tra l'altro, i progressi compiuti verso il conseguimento dei target intermedi, tenendo conto delle considerevoli difficoltà riscontrate nell'attuazione del programma[178].

— Anche i progressi compiuti nel conseguimento degli obiettivi del programma sono esaminati sulla base della relazione finale in materia di performance[179].

78 Gli Stati membri sono tenuti a comunicare i dati sull'attuazione dei programmi della politica di coesione alla Commissione con maggiore frequenza rispetto a quanto avvenga per l'RRF. I dati relativi all'esecuzione finanziaria sono trasmessi elettronicamente cinque volte all'anno e quelli sulla performance due volte all'anno[180]. L'RDC non impone alla Commissione di riferire annualmente al Parlamento e al Consiglio, ma delle informazioni sono fornite mediante le dichiarazioni programmatiche allegate al progetto di bilancio[181] nonché nella relazione annuale sulla gestione e il rendimento presentata nel quadro della procedura di discarico[182].

Sono stati compiuti sforzi per migliorare la trasparenza dei dati di monitoraggio, ma altri problemi rimangono irrisolti

Approcci simili per garantire la trasparenza nell'utilizzo dei finanziamenti UE

79 La Commissione ha adottato per i due strumenti approcci simili al fine di garantire la trasparenza nell'utilizzo dei finanziamenti dell'UE nonché per dimostrare i progressi compiuti nella loro attuazione. Nel caso dell'RRF, la Commissione ha istituito una piattaforma online, denominata "quadro di valutazione della ripresa e della resilienza", accessibile al pubblico[183]. La sua funzione è simile a quella della piattaforma di dati aperti nel contesto dei fondi della politica di coesione (cfr. ***riquadro 15***).

---

[178] Articolo 18 e articolo 86, paragrafo 1, dell'RDC.

[179] Articolo 43 dell'RDC.

[180] Articolo 42, paragrafo 1, dell'RDC.

[181] Articolo 41, paragrafo 3, lettera h), del regolamento finanziario.

[182] Articolo 318 del TFUE.

[183] Regolamento delegato (UE) n. 2021/2106 della Commissione.

Riquadro 15

Piattaforme online pubbliche per la comunicazione di dati sulla performance

Il quadro di valutazione della ripresa e della resilienza[184] dell'RRF fornisce una panoramica dei progressi compiuti nell'attuazione dei programmi. Include i dati sul conseguimento di traguardi e obiettivi, sui fondi impegnati ed erogati, sull'evoluzione degli indicatori comuni nel quadro dei sei pilastri nonché analisi tematiche[185]. La Commissione è giuridicamente tenuta ad aggiornare il quadro di valutazione almeno due volte all'anno, utilizzando i dati trasmessi dagli Stati membri nel contesto del semestre europeo[186]. Di fatto viene aggiornato con maggiore frequenza: fornisce dati in tempo reale sui pagamenti e sui traguardi e gli obiettivi conseguiti.

La piattaforma di dati aperti sulla coesione è un sito Internet accessibile al pubblico che fornisce dati sui finanziamenti concessi a titolo dei fondi della politica di coesione e delle realizzazioni corrispondenti[187]. Per il periodo 2014-2020, fornisce gli ultimi dati disponibili sui programmi indicando gli importi previsti, gli aggiornamenti quotidiani sui finanziamenti dell'UE, le informazioni annuali sui valori conseguiti per gli indicatori comuni nonché analisi tematiche. Da ottobre 2022, illustra gli investimenti programmati e valori-obiettivo per gli indicatori tratti dai programmi del periodo 2021-2027.

80 La Commissione ritiene che "gli Stati membri sono i beneficiari dei fondi del dispositivo per la ripresa e la resilienza che, una volta erogati, entrano nel bilancio nazionale"[188]. Tuttavia, l'utilizzo dei fondi dell'RRF deve comunque essere conforme all'insieme delle norme europee e nazionali vigenti. In quanto beneficiari e mutuatari dei fondi gli Stati membri, congiuntamente alla Commissione, sono tenuti ad adottare misure adeguate affinché ciò avvenga. Gli Stati membri devono inoltre vegliare affinché i destinatari finali riconoscano di aver ricevuto il sostegno dell'UE[189]. Tuttavia, non tutte le misure che contribuiscono a investimenti e riforme sostenuti nel quadro dell'RRF sono specificate in dettaglio nei PNRR o nelle decisioni di esecuzione del

[184] Quadro di valutazione della ripresa e della resilienza.

[185] Articolo 1 del regolamento delegato (UE) 2021/2106 della Commissione.

[186] Articoli 27 e 30 del regolamento RRF.

[187] Piattaforma di dati aperti sulla coesione.

[188] COM(2022) 75, pag. 65

[189] Articolo 34, paragrafo 2, del regolamento RRF.

Consiglio. Ciò comporta pertanto il rischio che il sostegno finanziario dell'UE fornito a titolo dell'RRF non sia percepibile per i destinatari e i cittadini.

Limiti dei dati di monitoraggio

81 I dati di monitoraggio sono utilizzati per misurare i progressi compiuti e i risultati ottenuti con gli interventi dell'UE. Le fonti di dati più importanti sono gli indicatori comuni di realizzazione e di risultato, insieme ai relativi valori di partenza, target intermedi e valori-obiettivo, (per i programmi della politica di coesione), nonché i traguardi e obiettivi (per i PNRR). La Corte ha già sottolineato l'elevato numero di indicatori specifici per i programmi[190], che non possono essere aggregati per la misurazione della performance a livello dell'UE né essere utilizzati per operare confronti tra i diversi programmi e i PNRR[191]. Lo stesso vale per i traguardi e gli obiettivi dell'RRF. Non esiste che un numero limitato di indicatori comuni per misurare la performance complessiva dei due strumenti a livello dell'UE (cfr. ***riquadro 16***).

[190] Relazione speciale 24/2021, paragrafo 42. Documento di riflessione del 2018: "*Future of EU finances: reforming how the EU budget operates*", febbraio 2018, paragrafo 38. Relazione speciale 02/2017: "La negoziazione, da parte della Commissione, degli accordi di partenariato e dei programmi operativi in materia di coesione per il periodo 2014-2020: spesa più concentrata sulle priorità di Europa 2020, ma disposizioni per la misurazione della performance sempre più complesse", paragrafi 106-109, 113-115, 131, 147.

[191] Documento di riflessione del 2018: "Semplificazione dell'attuazione della politica di coesione nel periodo successivo al 2020", maggio 2018, paragrafo 59.

Riquadro 16

Dati di monitoraggio

Indicatori specifici per i programmi e i PNRR:

— nel periodo 2014-2020, sono stati definiti oltre 22 000 indicatori specifici per programma. Il numero di indicatori per il periodo 2021-2027 sarà noto quando tutti i programmi saranno completati.

— ad oggi, il Consiglio ha definito un numero elevato di traguardi e obiettivi per i PNRR: 5 889 in totale, 2 166 per le riforme e 3 723 per gli investimenti [192]. In taluni casi, sono accompagnati da tappe intermedie, che ne aumentano ulteriormente il numero [193].

Indicatori comuni:

— nei regolamenti disciplinanti ciascun fondo, 87 indicatori comuni sono stati stabiliti per il periodo 2014-2020. Gli Stati membri hanno selezionato quelli pertinenti per i propri programmi della politica di coesione e hanno definito valori-obiettivo da conseguire entro la fine del periodo. Il numero di indicatori comuni per il periodo 2021-2027 è salito a 234. Si renderà conto della totalità degli indicatori comuni in ciascuno dei programmi indipendentemente dal fatto che siano stati fissati valori-obiettivo o meno;

— alla Commissione è stato richiesto di adottare un atto delegato che stabilisce gli indicatori comuni che consentano di presentare i risultati complessivi dell'RRF [194]. Il regolamento ha definito 14 indicatori comuni, la maggioranza dei quali erano analoghi a quelli stabiliti dai regolamenti disciplinanti i diversi fondi della politica di coesione [195]. Tali indicatori non sono tuttavia associati al conseguimento di valori-obiettivo e non sono sistematicamente connessi a ciascun PNRR. Forniscono pertanto una panoramica della performance dell'RRF.

---

[192] Dati provenienti dal quadro di valutazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza all'ottobre 2022.

[193] Documento di lavoro dei servizi della Commissione, "*Identifying Europe's recovery needs*", SWD(2020) 98 final, pag. 36. Tra gli Stati membri selezionati, tappe intermedie sono state introdotte in Spagna e Romania.

[194] Articolo 29, paragrafo 4, del regolamento RRF.

[195] Allegato del regolamento delegato (UE) n. 2021/2106 della Commissione. Allegati I e II del regolamento FESR /FC. Allegato I del regolamento FSE+.

82 In passato, la Corte ha sottolineato la difficoltà nel trovare un giusto equilibrio tra l'esigenza di ottenere dati di monitoraggio utili e quella di generarli a un costo ragionevole[196]. La raccolta, la conservazione e la comunicazione dei dati per tali indicatori hanno fortemente contribuito ai costi amministrativi. Tuttavia, per l'RRF, ciascun traguardo o obiettivo misura i progressi compiuti nel conseguimento di una riforma specifica o per il completamento di un investimento e viene utilizzato quale base per l'erogazione dei finanziamenti.

83 La DG ECFIN controlla i dati di monitoraggio relativi all'RRF, e le DG REGIO ed EMPL controllano quelli relativi ai fondi della politica di coesione. Poiché un'operazione può essere finanziata da entrambi gli strumenti e dato che non esistono controlli intesi a prevenire una doppia comunicazione dei dati di monitoraggio, una stessa realizzazione può essere comunicata due volte.

Per entrambi gli strumenti, le valutazioni ex post sono presentate troppo tardi per fornire materiale su cui basare le proposte legislative per il periodo successivo

84 La Commissione è tenuta a procedere a valutazioni di entrambi gli strumenti nel corso della loro attuazione nel 2024 nonché a valutazioni ex-post due anni dopo la conclusione dei periodi di ammissibilità, al fine di per determinarne l'impatto a lungo termine[197]. Gli Stati membri devono inoltre effettuare valutazioni riguardanti uno o più criteri stabiliti negli orientamenti per legiferare meglio[198] (o altri criteri pertinenti) e nonché l'impatto di ciascun programma[199].

85 Le valutazioni ex-post per entrambi gli strumenti saranno disponibili dopo che la Commissione avrà elaborato le proposte legislative relative al quadro della politica di coesione per il periodo successivo al 2027. Ciò significa che soltanto le valutazioni e le revisioni condotte durante l'attuazione possono fornire materiale su cui basare le

---

[196] Relazione speciale 02/2017, paragrafi 131-132 e 154. Documento di riflessione del 2019: "Assicurare la performance nel settore della coesione", giugno 2019, paragrafo 49.

[197] Articolo 32 del regolamento RRF. Articolo 45, paragrafo 2, dell'RDC.

[198] SWD(2021) 305, pag. 23.

[199] Articolo 44, paragrafi 1 e 2, dell'RDC.

proposte legislative riguardanti il periodo successivo[200]. Tuttavia, come sottolineato dalla Corte in precedenza[201], i regolamenti non impongono alla Commissione di coordinare le valutazioni durante l'attuazione dell'RRF e la revisione intermedia dei programmi di coesione previste rispettivamente nel 2024 e 2025, nonostante gli insegnamenti che potrebbero essere tratti da un approccio integrato che copra entrambi gli strumenti.

Il costo di attuazione di entrambi gli strumenti sarà difficile da determinare

86 L'attuazione di uno strumento include varie spese amministrative (cfr. ***riquadro 17***).

Riquadro 17

Costi di attuazione di uno strumento

Le attività svolte per la preparazione e l'attuazione di uno strumento comportano costi amministrativi:

— a livello della Commissione: le spese associate all'approvazione del programma e alla supervisione e verifica dell'attuazione del programma, quali i costi per il personale, studi, valutazioni, analisi, attività di divulgazione delle informazioni e consulenza;

— a livello di Stato membro: spese per la redazione e la gestione dei programmi, attività di monitoraggio, valutazione, informazione e comunicazione, controllo o audit (quali i costi per il personale, consulenza, costi informatici).

[200] Documento di riflessione del 2019: "Assicurare la performance nel settore della coesione", giugno 2019, paragrafi 107 e 109.

[201] Relazione speciale 04/2021, paragrafi 81 e 124, e raccomandazione 2, lettera b).

87 Non è semplice calcolare il costo dell'esecuzione dei fondi della politica di coesione. L'assistenza tecnica fornita a sostegno degli Stati membri è un costo rimborsato a valere sul bilancio dell'UE, ed è pertanto un importo noto. Le informazioni in merito ad altri costi amministrativi sono tuttavia scarse o inesistenti. La Commissione conduce studi per stimare tali costi amministrativi generali; l'ultimo è stato pubblicato nel 2018[202]. In passato, la Corte ha riscontrato che la politica di coesione viene attuata con costi comparativamente bassi rispetto ad altri programmi europei e internazionali. Tuttavia, ha rilevato anche che i dati alla base di tali studi erano incoerenti e incompleti[203].

88 Analogamente, sarà difficile stimare i costi di attuazione dell'RRF, se non altro perché il regolamento RRF non prevede che i costi amministrativi siano comunicati alla Commissione.

---

[202] Commissione (Spatial Foresight e t33), "*New assessment of ESIF administrative costs and burden*", 2018.

[203] Relazione speciale 07/2020, "Attuazione della politica di coesione: i costi sono comparativamente bassi, ma non vi sono informazioni sufficienti per valutare le economie risultanti dalla semplificazione", paragrafi 41 e 67.

Controllo e audit

Disposizioni diverse in materia di controllo e audit

89 Il quadro di controllo e audit deve garantire che i fondi UE siano attuati conformemente ai princìpi di sana gestione finanziaria[204], siano legittimi e regolari[205] e che gli interessi finanziari dell'UE siano tutelati[206]. Deve essere adeguato ai rischi individuati per la forma di sostegno finanziario UE corrispondente a ciascuno strumento.

90 In entrambi i casi, gli Stati membri applicano un quadro di controllo e audit volto a fornire alla Commissione le garanzie necessarie per l'erogazione dei fondi, mentre la Commissione conduce ulteriori controlli per verificare l'affidabilità di tale quadro nel contesto dell'elaborazione delle relazioni annuali di attività e della dichiarazione di affidabilità in esse contenuta, nel quadro della procedura di discarico (cfr. ***figura 10***).

[204] Articolo 33 del regolamento finanziario.

[205] Articolo 36, paragrafo 2, del regolamento finanziario.

[206] Articolo 135 del regolamento finanziario.

Figura 10 – Controllo e audit

PER TIPO	POLITICA DI COESIONE	RRF
Valutazione, controllo e audit		
PRIMA DEL PAGAMENTO	Gli Stati membri forniscono garanzie in merito all'istituzione di sistemi di gestione e controllo La Commissione valuta i sistemi di controllo degli Stati membri nell'approvare gli accordi di partenariato e i programmi	Gli Stati membri descrivono i propri sistemi di controllo interni nei PNRR La Commissione valuta i sistemi di controllo degli Stati membri e stabilisce ulteriori traguardi, se del caso
AL MOMENTO DEL PAGAMENTO	A livello degli Stati membri: o la legittimità e la regolarità dei pagamenti si fonda sull'accuratezza e veridicità delle spese e sul rispetto delle norme UE e nazionali vigenti o le autorità di gestione effettuano controlli di primo livello sulle operazioni ed escludono le spese irregolari dichiarate dai beneficiari o le autorità di audit forniscono garanzie sulle spese dichiarate, sui sistemi di gestione e controllo e sui conti La Commissione conduce attività di controllo e audit, compresi audit sui sistemi e su operazioni a campione	A livello degli Stati membri: o la legittimità e la regolarità dei pagamenti si basano sul conseguimento di traguardi e obiettivi o rispetto delle norme dell'UE e nazionali applicabili per tutelare gli interessi finanziari dell'UE La Commissione valuta se traguardi e obiettivi sono stati conseguiti in misura soddisfacente e, in caso contrario, il pagamento viene sospeso interamente o in parte
DOPO IL PAGAMENTO	La Commissione: o espleta audit di conformità in relazione alla legittimità e alla regolarità delle spese dichiarate, nonché dei sistemi di audit o sospende i pagamenti associati alle spese contraddistinte da irregolarità o gravi carenze	La Commissione effettua: o audit ex post di traguardi e obiettivi comunicati dagli Stati membri, a seguito di una valutazione dei rischi o audit dei sistemi di raccolta dei dati di monitoraggio (prima o dopo il pagamento) o audit dei sistemi delle misure a tutela degli interessi finanziari dell'UE nonché audit ad hoc in caso di sospetto di gravi irregolarità
AUDIT ESTERNO	Da parte della Corte dei conti europea	Da parte della Corte dei conti europea

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei regolamenti RDC e RRF.

I controlli della politica di coesione si concentrano principalmente sulla regolarità delle spese dichiarate

91 Nell'ambito della politica di coesione, i controlli e gli audit si concentrano principalmente sull'ammissibilità dei costi sostenuti dai beneficiari e dichiarati dalle autorità di gestione per ciascuno dei programmi. Gli Stati membri hanno responsabilità specifiche in relazione ai controlli da espletare [207] (cfr. ***riquadro 18***).

Riquadro 18

Quadro di controllo e di audit applicabile ai fondi della politica di coesione a livello degli Stati membri

Le autorità responsabili dei programmi negli Stati membri devono soddisfare requisiti precisi.

— Laddove le spese sono rimborsate sulla base dei costi effettivi, le autorità di gestione devono verificare che le spese siano conformi alla legislazione vigente, comprese le norme in materia di appalti pubblici e aiuti di Stato, e alle condizioni per il sostegno del programma [208]. Per quanto riguarda le OSC e il modello FNLTC, le verifiche di gestione sono volte unicamente ad accertare che le condizioni per il rimborso da parte della Commissione siano state soddisfatte [209]. Le autorità di gestione dovrebbero altresì disporre di dati relativi ai titolari effettivi dei destinatari dei finanziamenti [210] e pubblicare l'elenco delle operazioni selezionate, compresi i beneficiari [211].

— Le autorità di audit presentano alla Commissione una relazione di controllo annuale e un giudizio di audit che fornisca garanzie in merito alla legittimità e regolarità delle spese dichiarate, al funzionamento efficace del sistema di gestione e controllo, e alla completezza, accuratezza e veridicità dei conti [212].

---

[207] Articolo 63, paragrafo 1, del regolamento finanziario. Considerando 55 dell'RDC.

[208] Articoli 74, paragrafo 1, lettera a), e articolo 95, paragrafo 3, e considerando 34 dell'RDC.

[209] Articolo 94, paragrafo 3, e articolo 95, paragrafo 3, dell'RDC.

[210] Articolo 69, paragrafo 2, dell'RDC.

[211] Articolo 49, paragrafo 3, dell'RDC.

[212] Articolo 77, paragrafo 3, e considerando 63 dell'RDC.

92 Per eseguire un pagamento, la Commissione ottiene essenzialmente le garanzie di cui necessita dai controlli sulla regolarità delle spese dichiarate dalle autorità nazionali nonché dagli audit dei sistemi espletati da queste ultime. Il regolamento specifica inoltre le attività di audit richieste a livello di Stati membri, compresa la definizione di una chiara pista di controllo nonché di modelli e di un calendario di audit[213]. La Commissione svolge un ruolo di supervisione e, mediante le proprie attività di audit, si accerta che i sistemi istituiti dagli Stati membri funzionino in maniera efficace ed efficiente[214].

93 La Corte ha evidenziato in precedenza debolezze nel lavoro delle autorità di audit negli Stati membri e nella relativa supervisione da parte della Commissione[215], che incidono su una quota significativa dei pacchetti di affidabilità[216]. Di recente ha altresì rilevato la necessità di un ulteriore chiarimento degli approcci utilizzati per fornire garanzie alla Commissione laddove sia applicato il modello FNLTC[217].

I controlli dell'RRF si concentrano sul conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi

94 Per l'RRF, il quadro di controllo e di audit si concentra sull'ottenimento di risultati soddisfacenti in relazione ai traguardi e agli obiettivi. Riflette inoltre la responsabilità degli Stati membri di garantire che lo strumento sia attuato nel rispetto delle norme nazionali e dell'UE (cfr. ***riquadro 19***).

---

[213] Articoli 70 e 77-82 e allegati XIII, XIX-XXII dell'RDC.

[214] Articolo 70, paragrafo 1, dell'RDC.

[215] Relazione speciale 26/2021, "Regolarità della spesa nella politica di coesione dell'UE: la Commissione comunica annualmente un livello di errore stimato minimo che non è definitivo", paragrafi 26, 29, 39 e 84. Relazioni annuali sull'esercizio finanziario 2020, paragrafo 5.38. Relazioni annuali sull'esercizio finanziario 2019, paragrafo 5.39.

[216] Relazioni annuali sull'esercizio finanziario 2021, paragrafi 5.41-5.42.

[217] Relazione speciale 24/2021, paragrafo 128 e raccomandazione n. 4.

Riquadro 19

Quadro di controllo e di audit applicabile all'RRF a livello degli Stati membri

— Gli Stati membri sono tenuti a istituire un sistema di controllo interno al fine di garantire che l'utilizzo dei fondi a titolo dell'RRF sia conforme al diritto dell'UE e nazionale applicabile. A tal fine possono utilizzare il proprio sistema di gestione del bilancio nazionale[218]. Devono inoltre conservare i dati riguardanti i destinatari finali dell'RRF nonché un elenco delle misure finanziate[219], anche se tali informazioni non sono rese pubbliche. Dette informazioni possono essere richieste a fini di audit e di controllo dalla Commissione, l'OLAF, l'EPPO e la Corte dei conti europea[220].

— Anche l'audit rientra nelle responsabilità di controllo degli Stati membri. Questi ultimi devono dichiarare nei propri PNRR quale organismo nazionale è responsabile dell'audit. Ciascuna richiesta di pagamento deve essere corredata di una sintesi degli audit espletati, comprese le debolezze individuate e le azioni correttive intraprese[221].

95 Nel processo di approvazione dei PNRR, la Commissione ha valutato il quadro di controllo e audit descritto dagli Stati membri nei rispettivi piani[222]. Tale valutazione non ha riguardato i rischi associati alla non conformità alle norme in materia di appalti pubblici e di aiuti di Stato. Tutti i 26 quadri inerenti i PNRR adottati entro ottobre 2022 sono stati considerati adeguati. In 19 casi, la Commissione ha concordato con lo Stato membro interessato traguardi specifici al fine di ovviare alle carenze individuate precedentemente al primo versamento[223], escludendo il prefinanziamento.

96 Nel marzo 2021, la Commissione ha condiviso con gli Stati membri una lista di controllo per l'autovalutazione dei sistemi di controllo, prima che fossero presentati i PNRR. Tuttavia, taluni aspetti della metodologia di audit della Commissione relativi all'RRF, quali la pista di controllo e i metodi di campionamento, sono stati completati

[218] Articolo 22, paragrafo 1, del regolamento RRF.

[219] Articolo 22, paragrafo 2, lettera d), del regolamento RRF.

[220] Articolo 22, paragrafo 2, lettera e), del regolamento RRF.

[221] Articolo 22, paragrafo 2, lettera c), punto ii), del regolamento RRF.

[222] Articolo 19, paragrafo 3, lettera j), articolo 24, paragrafo 3, considerando 18 e criterio 2.10 dell'allegato V del regolamento RRF.

[223] Documento SWD(2021) 12, Parte 1/2, pag. 48. COM(2022) 75, pag. 61.

soltanto successivamente all'adozione dei PNRR. La Commissione ha completato la propria metodologia di audit nel dicembre 2021, dopo la presentazione delle prime richieste di pagamento. Ciò potrebbe aver creato incertezze in merito alle responsabilità e alla portata dei controlli e degli audit, che a loro volta hanno causato un'attuazione incoerente nei vari Stati membri.

97 La garanzia di cui la Commissione dispone per effettuare i pagamenti deriva principalmente dalle verifiche documentali che essa effettua, per ciascun versamento, sul conseguimento soddisfacente dei traguardi e obiettivi. Durante il periodo di attuazione, la Commissione effettua anche audit dei sistemi di raccolta dei dati di monitoraggio negli Stati membri. Tali audit possono essere effettuati prima o dopo gli esborsi. Inoltre, la Commissione può anche eseguire audit ex post sulla comunicazione dei traguardi e degli obiettivi negli Stati membri. Tali audit sono espletati solo dopo che l'erogazione ha avuto luogo. La Corte sta attualmente lavorando a un audit sulla concezione del quadro di audit e controllo dell'RRF. Si prevede di pubblicare la relazione nel 2023.

Occorre chiarire il metodo per applicare sospensioni dei pagamenti o riduzioni degli importi versati per il mancato conseguimento dei traguardi e degli obiettivi nell'ambito dell'RRF

98 Nell'ambito politica di coesione, come indicato dalla Corte in precedenza, non esistono misure preventive o rettifiche finanziarie per il mancato conseguimento dei risultati[224]. Anche per il periodo 2021-2027 la situazione è rimasta invariata. Tuttavia, la Commissione deve organizzare con lo Stato membro una riunione per l'esame annuale della performance al fine di monitorare i progressi compiuti da ciascun programma verso il conseguimento dei traguardi e degli obiettivi stabiliti. In caso di scostamenti significativi che potrebbero incidere sull'attuazione del programma, lo Stato membro deve adottare misure correttive e informarne la Commissione entro tre mesi[225].

[224] Relazione speciale 04/2017, "Tutela del bilancio dell'UE dalle spese irregolari: durante il periodo 2007-2013 la Commissione ha fatto ricorso sempre più frequentemente a misure preventive e rettifiche finanziarie nel settore della coesione", paragrafo 25. Relazione speciale 36/2016, "Una valutazione delle modalità di chiusura dei programmi di coesione e di sviluppo rurale per il periodo 2007-2013", paragrafo 48.

[225] Articolo 41 dell'RDC.

99 Nell'ambito dell'RRF, invece, la Commissione deve sospendere un pagamento, interamente o in parte, se ritiene che uno o più traguardi e obiettivi non siano stati conseguiti in misura soddisfacente. Una volta attuata la sospensione, la Commissione deve ridurre l'importo del sostegno finanziario, a meno che gli Stati membri non rimedino alla situazione entro sei mesi[226]. Tuttavia, la Commissione deve ancora chiarire il metodo impiegato per determinare la quota di un pagamento che deve essere sospesa o ridotta in caso di mancato conseguimento dei traguardi e degli obiettivi, come evidenziato anche dalla Corte nella relazione annuale sull'esercizio finanziario 2021[227]. In assenza di un metodo chiaramente definito, si rischia che tale quota non sia determinata in maniera uniforme per tutti gli Stati membri.

L'applicazione delle misure volte a tutelare gli interessi finanziari dell'UE deve essere ulteriormente chiarita per l'RRF

Per i fondi della politica di coesione, le trattenute di pagamento sono necessarie per proteggere il bilancio dell'UE

100 Le trattenute sui pagamenti tutelano il bilancio dell'UE dalle conseguenze finanziarie degli errori nelle dichiarazioni di spesa degli Stati membri, che potrebbero essere rilevati dopo l'erogazione. Nella politica di coesione, la Commissione applica tali trattenute per ciascun pagamento intermedio. Per il periodo 2021-2027, la percentuale è stata ridotta al 5 %[228], rispetto al 10 % del periodo precedente. In passato la Corte ha raccomandato una revisione della normativa per far sì che la trattenuta operata sui pagamenti sia adeguatamente tutelata prima di essere svincolata[229].

101 Per l'RRF un tale meccanismo non esiste, poiché la Commissione concorda preventivamente le condizioni per l'erogazione durante i negoziati sui PNRR e valuta soltanto se i relativi traguardi e obiettivi sono stati conseguiti prima di autorizzare il pagamento.

---

[226] Articolo 24, paragrafi 6 e 8, del regolamento RRF.

[227] Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2021, paragrafo 10.28 e raccomandazione 10.2.

[228] Articolo 93, paragrafo 2, dell'RDC. Articolo 130, paragrafo 1, dell'RDC 2014-2020.

[229] Relazione speciale 26/2021, paragrafo 77 e raccomandazione n. 1.

Per i fondi della politica di coesione, la Commissione può applicare sospensioni dei pagamenti e rettifiche finanziarie per tutelare gli interessi finanziari dell'UE

102 Le misure a tutela del bilancio dell'UE mirano a garantire che siano finanziate solo spese regolari. La responsabilità primaria di individuare, correggere e prevenire le irregolarità spetta agli Stati membri[230]. Qualora ciò non avvenisse in maniera adeguata, la Commissione può ricorrere a una serie di misure supplementari per proteggere il bilancio dell'UE.

103 Per quanto riguarda i fondi della politica di coesione, la Commissione può sospendere i pagamenti fino a quando gli Stati membri non abbiano adottato le necessarie misure correttive e, se necessario, può imporre rettifiche finanziarie (cfr. ***riquadro 20***).

Riquadro 20

Rettifiche finanziarie e sospensioni: proteggere il bilancio dell'UE nell'ambito della politica di coesione

Nell'ambito della politica di coesione, le rettifiche finanziarie sono imposte quando un'irregolarità è stata dichiarata o accettata dallo Stato membro. La Commissione può imporle in caso di gravi carenze nei sistemi di gestione e di controllo dello Stato membro che abbiano determinato errori sistemici o irregolarità individuali[231]. In funzione della gravità delle carenze, la Commissione può applicare una rettifica forfettaria del 5 %, del 10 %, del 25 % o persino del 100 %[232]. Tuttavia, ciò non comporta necessariamente una riduzione dell'importo del sostegno messo a disposizione di un programma, poiché è possibile che vengano dichiarate altre spese regolari per altre misure[233]. Se ciò avvenga nella pratica, tuttavia, dipende dalla capacità degli Stati membri di dichiarare spese supplementari. L'autorità competente dello Stato membro deve recuperare gli importi irregolari versati ai beneficiari[234].

---

[230] Articolo 103 dell'RDC.

[231] Articolo 104, paragrafo 1, dell'RDC.

[232] Articolo 104, paragrafo 1, e allegato XXVI dell'RDC.

[233] Articolo 104, paragrafo 4, dell'RDC.

[234] Articolo 69 dell'RDC.

Le rettifiche finanziarie nette nell'ambito della politica di coesione sono utilizzate quando un'irregolarità non è stata adeguatamente corretta dallo Stato membro. Soltanto una rettifica finanziaria netta implica la perdita del sostegno finanziario concesso allo Stato membro a titolo del bilancio dell'UE[235].

Infine, la Commissione può anche applicare interruzioni e sospensioni dei pagamenti a titolo preventivo[236]. Ciò si traduce in un rinvio dei pagamenti a carico del bilancio dell'UE, esercitando così ulteriori pressioni sugli Stati membri affinché adottino le necessarie misure correttive[237].

104 In passato, in relazione ai fondi della politica di coesione, la Corte ha osservato che la Commissione ha fatto un crescente ricorso a misure preventive e rettifiche finanziarie nel periodo 2007-2013. Ha altresì osservato che le disposizioni regolamentari del periodo 2014-2020 avevano notevolmente rafforzato la capacità della Commissione di tutelare il bilancio dell'UE dalle spese irregolari[238]. Fino al 2021, come indicato dalla Corte, la Commissione non ha imposto rettifiche finanziarie nette agli Stati membri per il periodo 2014-2020[239].

Per l'RRF, la Commissione fa maggior affidamento sull'efficacia dei sistemi nazionali per tutelare gli interessi finanziari dell'UE

105 Per l'RRF, la Commissione ha anche il potere di ridurre proporzionalmente il sostegno finanziario assegnato agli Stati membri e di recuperare qualsiasi importo dovuto o di chiedere il rimborso anticipato dei prestiti. La Commissione può farlo in caso di gravi irregolarità connesse a frode, corruzione, conflitto di interessi o violazione grave degli obblighi, compresi i casi di informazioni errate fornite dagli Stati membri in merito al conseguimento dei traguardi e degli obiettivi[240].

---

[235] Articolo 104, paragrafi 1 e 4, dell'RDC.

[236] Articoli 96 e 97 del CPR.

[237] Relazione speciale 04/2017, paragrafi 14-17 e 1.

[238] Relazione speciale 04/2017, paragrafi 141-143 e 149.

[239] Relazioni annuali sull'esercizio finanziario 2021, paragrafo 1.44. Relazioni annuali sull'esercizio finanziario 2020, paragrafo 1.43.

[240] Articolo 22, paragrafo 5, del regolamento RRF.

106 Per recuperare o chiedere il rimborso anticipato dei prestiti, la Commissione deve accertare l'esistenza di irregolarità o gravi violazioni degli obblighi. Se in uno Stato membro una carenza nel sistema di controllo dell'RRF comporta una grave violazione dell'accordo di finanziamento, la Commissione può ridurre il sostegno finanziario dell'UE e recuperare il 5 %, il 10 %, il 25 %, o persino il 100 % del contributo finanziario assegnato allo Stato membro, o chiedere il rimborso anticipato nel caso di un prestito[241]. Tuttavia, a differenza dei fondi della politica di coesione, non esiste un quadro di controllo comune in quanto gli Stati membri utilizzano i propri sistemi nazionali per attuare l'RRF. In assenza di ulteriori criteri e orientamenti sull'applicazione dei recuperi da parte della Commissione, permane il rischio che tali tassi forfettari non siano applicati in modo uniforme agli Stati membri.

107 Indipendentemente dalla modalità di gestione adottata, la Commissione detiene la responsabilità finale per l'esecuzione del bilancio dell'UE[242]. In particolare, la Commissione deve verificare che gli interessi finanziari dell'UE siano efficacemente tutelati. A tal fine, dovrebbe ricevere dagli Stati membri una garanzia sufficiente che il dispositivo è stato attuato conformemente al diritto nazionale e dell'UE. Rispetto ai fondi della politica di coesione, essa fa anche affidamento, in misura maggiore, sull'efficacia dei sistemi nazionali per prevenire, individuare e correggere le irregolarità nonché sulle informazioni tempestive comunicate dagli Stati membri. Ciononostante, la Commissione ritiene di poter autorizzare i pagamenti nella misura in cui i traguardi e gli obiettivi siano conseguiti[243], benché possa essere a conoscenza di irregolarità nell'utilizzo dei fondi a livello degli Stati membri.

Gli Stati membri possono utilizzare sistemi diversi per segnalare le irregolarità rilevate sia nell'ambito dei fondi della politica di coesione che dell'RRF

108 La tutela degli interessi finanziari dell'UE comporta anche l'adozione di misure volte a contrastare qualsiasi attività illecita che possa incidere sul bilancio dell'UE[244]. Ciò richiede che sia posto in essere un sistema di lotta contro la frode, la corruzione e i

---

[241] Articolo 22, paragrafo 5, del regolamento RRF. Articolo 19 degli accordi di finanziamento.

[242] Relazioni annuali sull'esercizio finanziario 2021, paragrafo 1.33.

[243] Articolo 24 del regolamento RRF.

[244] Articolo 325 del TFUE.

conflitti di interessi a livello di Stati membri, nonché controlli da parte della Commissione, come previsto dalla strategia di audit dell'RRF.

109 Per quanto riguarda i fondi della politica di coesione, gli Stati membri devono segnalare le irregolarità riscontrate nel sistema di gestione delle irregolarità della Commissione (IMS) [245] e le spese oggetto di esame sono escluse dai conti [246]. Le informazioni richieste includono l'identità dei beneficiari interessati. Per quanto riguarda l'RRF, gli Stati membri non sono giuridicamente tenuti a segnalare irregolarità nell'IMS, ma possono farlo su base volontaria. Di contro, tutti gli Stati membri devono segnalare i casi di sospetta frode nella dichiarazione di gestione che accompagna la loro richiesta di pagamento.

Le potenzialità degli strumenti integrati di estrazione di dati e di valutazione dei rischi non ancora pienamente sfruttate a livello della politica di coesione e dell'RRF

110 Quasi 10 anni fa, la Commissione ha creato uno strumento unico per l'estrazione dei dati e la valutazione del rischio ("Arachne"), che consente di pubblicare informazioni dettagliate in merito agli operatori economici a rischio [247]. La Commissione ha raccomandato agli Stati membri di usare Arachne per entrambi gli strumenti. La sua utilità dipende tuttavia dai dati caricati dagli Stati membri e, finora, non tutti l'hanno utilizzato [248]. A oggi, 19 Stati membri si sono impegnati a utilizzare Arachne per l'RRF. Ad ottobre 2022, non era ancora chiaro quanti Stati membri si fossero impegnati a utilizzarlo per i programmi della politica di coesione del periodo 2021-2027.

[245] Articolo 69, paragrafo 12, dell'RDC.

[246] Articolo 98, paragrafo 6, e allegato XVIII dell'RDC.

[247] Articolo 22, paragrafo 4, del regolamento RRF e considerando 72 dell'RDC.

[248] *Annual Activity Report 2020 – Directorate-General Regional and Urban Policy*, pag. 55. Relazione speciale 01/2019: "Lottare contro le frodi nella spesa dell'UE: sono necessari interventi", paragrafo 86.

111 In passato, la Corte aveva evidenziato le potenzialità di Arachne come efficace strumento per la prevenzione delle frodi[249]. Tuttavia, di recente ha rilevato che la sua utilità è limitata, in ragione la sua applicazione è circoscritta alla gestione concorrente[250]. Ad esempio, il sistema di gestione delle irregolarità non è collegato ad Arachne. La revisione del regolamento finanziario fornirà l'occasione di rendere obbligatorio l'utilizzo di strumenti integrati di estrazione dei dati e di valutazione dei rischi per tutte le modalità di esecuzione del bilancio dell'UE per il periodo successivo al 2027.

[249] Relazione speciale 01/2019, paragrafi 85-88 e raccomandazione 3.3. Relazione speciale 10/2015: "Occorre intensificare gli sforzi per risolvere i problemi degli appalti pubblici nell'ambito della spesa dell'UE nel settore della coesione", paragrafi 90-94 e raccomandazione n. 6.

[250] Relazione speciale 11/2022, "Proteggere il bilancio dell'UE – Lo strumento dell'esclusione va utilizzato meglio", paragrafo 85.

Osservazioni conclusive

112 L'analisi della Corte mostra che il dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF) e i fondi della politica di coesione presentano numerose somiglianze. Al contempo, gli strumenti differiscono sotto numerosi aspetti in ragione delle loro diverse finalità. La politica di coesione è la principale politica di investimento a lungo termine di cui l'UE dispone per promuovere lo sviluppo economico, sociale e territoriale degli Stati membri e delle regioni, e l'RRF è uno strumento temporaneo di risposta alle crisi volto ad attenuare l'impatto della pandemia di COVID-19 sull'economia dell'UE e rafforzare la resilienza dell'UE e degli Stati membri a shock futuri.

113 Sia i fondi della politica di coesione del periodo 2021-2027 che l'RRF sono ancora nelle prime fasi di attuazione. L'attuazione simultanea dei programmi della politica di coesione e dell'RRF consentirà di osservare ulteriormente in che modo le differenze a livello di quadro normativo influiscono sull'attuazione e sui risultati.

La presente analisi è stata adottata dalla Corte dei conti europea a Lussemburgo, nella riunione dell'8 dicembre 2022.

Per la Corte dei conti europea

Tony Murphy
Presidente

Allegati

Allegato I – Precedenti relazioni della Corte

Relazioni speciali

— Relazione speciale 10/2015: "Occorre intensificare gli sforzi per risolvere i problemi degli appalti pubblici nell'ambito della spesa dell'UE nel settore della coesione"

— Relazione speciale 36/2016: "Una valutazione delle modalità di chiusura dei programmi di coesione e di sviluppo rurale per il periodo 2007-2013"

— Relazione speciale 02/2017: "La negoziazione, da parte della Commissione, degli accordi di partenariato e dei programmi operativi in materia di coesione per il periodo 2014-2020: spesa più concentrata sulle priorità di Europa 2020, ma disposizioni per la misurazione della performance sempre più complesse"

— Relazione speciale 04/2017: "Tutela del bilancio dell'UE dalle spese irregolari: durante il periodo 2007-2013 la Commissione ha fatto ricorso sempre più frequentemente a misure preventive e rettifiche finanziarie nel settore della coesione"

— 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 n. 01/2019: "Lottare contro le frodi nella spesa dell'UE: sono necessari interventi"

— Relazione speciale 07/2020: "Attuazione della politica di coesione: i costi sono comparativamente bassi, ma non vi sono informazioni sufficienti per valutare le economie risultanti dalla semplificazione"

— Relazione speciale 10/2020: "Infrastrutture di trasporto dell'UE: per realizzare in tempo gli effetti di rete, è necessaria una maggiore velocità di attuazione dei megaprogetti"

— Relazione speciale 16/2020: "Il semestre europeo – Le raccomandazioni specifiche per paese affrontano questioni importanti, ma devono essere attuate meglio"

— Relazione speciale 14/2021: "Cooperazione nell'ambito di Interreg: il potenziale delle regioni transfrontaliere dell'Unione europea non è stato ancora sfruttato appieno"

— Relazione speciale 24/2021: "Il finanziamento basato sulla performance nella politica di coesione: gli obiettivi perseguiti sono ambiziosi, ma il suo utilizzo nel periodo 2014-2020 ha continuato ad incontrare ostacoli"

— Relazione speciale 26/2021: "Regolarità della spesa nella politica di coesione dell'UE: la Commissione comunica annualmente un livello di errore stimato minimo che non è definitivo"

— Relazione speciale 11/2022: "Proteggere il bilancio dell'UE – Lo strumento dell'esclusione va utilizzato meglio"

— 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"

Analisi e documenti di riflessione

— Documento di riflessione 2018: "*Future of EU finances: reforming how the EU budget operates*", febbraio 2018

— Documento di riflessione 2018: "Semplificazione dell'attuazione della politica di coesione nel periodo successivo al 2020", maggio 2018

— Analisi rapida di casi: "Assegnazione dei finanziamenti per la politica di coesione agli Stati membri per il periodo 2021-2027", marzo 2019

— Analisi rapida di casi del 2019: "Impegni non ancora liquidati nel bilancio dell'UE – un approfondimento", aprile 2019

— Documento di riflessione del 2019: "Assicurare la performance nel settore della coesione", giugno 2019

— Analisi 05/2021: "Il quadro UE per i grandi progetti infrastrutturali di trasporto: un confronto internazionale"

Relazioni annuali

— Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2016, capitolo 2

— Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2019, capitolo 5

— Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2020, capitolo 2

— Relazioni annuali sull'esercizio finanziario 2021, capitoli 1, 2 e 10

Pareri

— Parere 06/2020 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un dispositivo per la ripresa e la resilienza

— Parere 04/2022 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2021/241 per quanto riguarda l'inserimento di capitoli dedicati al piano REPowerEU nei piani per la ripresa e la resilienza e che modifica il regolamento (UE) 2021/1060, il regolamento (UE) 2021/2115, la direttiva 2003/87/CE e la decisione (UE) 2015/1814 [2022/0164 (COD)]

Allegato II – Contributo previsto del dispositivo per la ripresa e la resilienza ai sei pilastri (media UE)

	Pilastro 1 *Transizione verde*	**Pilastro 2** *Trasformazione digitale*	**Pilastro 3** *Occupazione e crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*	**Pilastro 4** *Coesione sociale e territoriale*	**Pilastro 5** *Salute e resilienza economica, sociale e istituzionale*	**Pilastro 6** *Politiche per la prossima generazione*
Belgio	64 %	30 %	32 %	48 %	11 %	15 %
Bulgaria	64 %	33 %	47 %	27 %	18 %	11 %
Cechia	66 %	24 %	40 %	33 %	23 %	14 %
Danimarca	59 %	24 %	86 %	18 %	13 %	
Germania	47 %	53 %	51 %	11 %	29 %	9 %
Estonia	42 %	22 %	71 %	21 %	43 %	1 %
Irlanda	56 %	32 %	40 %	49 %	10 %	13 %
Grecia	44 %	23 %	86 %	29 %	12 %	5 %
Spagna	50 %	30 %	42 %	56 %	14 %	8 %
Francia	53 %	21 %	53 %	28 %	21 %	23 %
Croazia	76 %	26 %	45 %	26 %	15 %	12 %
Italia	46 %	30 %	48 %	50 %	15 %	12 %
Cipro	52 %	25 %	65 %	25 %	19 %	13 %
Lettonia	39 %	22 %	46 %	54 %	26 %	13 %
Lituania	44 %	36 %	53 %	25 %	25 %	18 %
Lussemburgo	65 %	33 %	43 %	46 %	13 %	
Ungheria						
Malta	55 %	23 %	28 %	41 %	34 %	19 %
Paesi Bassi	71 %	26 %	52 %	37 %	7 %	7 %

		Pilastro 1 *Transizione verde*	**Pilastro 2** *Trasformazione digitale*	**Pilastro 3** *Occupazione e crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*	**Pilastro 4** *Coesione sociale e territoriale*	**Pilastro 5** *Salute e resilienza economica, sociale e istituzionale*	**Pilastro 6** *Politiche per la prossima generazione*
	Austria	52 %	41 %	44 %	45 %	9 %	9 %
	Polonia	56 %	23 %	24 %	68 %	21 %	9 %
	Portogallo	55 %	23 %	48 %	47 %	19 %	8 %
	Romania	57 %	21 %	42 %	46 %	22 %	13 %
	Slovenia	57 %	23 %	33 %	36 %	36 %	15 %
	Slovacchia	51 %	21 %	48 %	24 %	38 %	17 %
	Finlandia	54 %	35 %	50 %	39 %	21 %	1 %
	Svezia	56 %	29 %	18 %	67 %	14 %	15 %
	Media UE	**55 %**	**28 %**	**47 %**	**38 %**	**20 %**	**12 %**

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di una stima del contributo primario e secondario di ciascuna misura assegnato, a titolo dell'RRF, a ciascuna delle misure che contribuiscono alla realizzazione degli obiettivi di due dei sei pilastri, quale riportata dalla Commissione nel quadro di valutazione della ripresa e della resilienza per 25 dei 26 PNRR adottati dal Consiglio prima di fine ottobre 2022.

Allegato III – Ripartizione dei finanziamenti relativi alla politica di coesione 2021-2027, nonché delle sovvenzioni concesse (contributo provvisorio e definitivo) e dei prestiti attivati a titolo dell'RRF

in miliardi di euro

	FONDI DELLA POLITICA DI COESIONE 2021-2027					SOVVENZIONI RRF*						PRESTITI RRF ATTIVATI	*Fondi della politica di coesione 2021-2027, sovvenzioni RRF (assegnazione finale) e prestiti RRF attivati*
						Assegnazione provvisoria fino al 30.6.2022			*Dotazione finale al 30.6.2022*				
	FESR	FSE+	FC	CTE	TOTALE	70 % dell'importo disponibile	30 % dell'importo disponibile	TOTALE	70 % dell'importo disponibile	30 % dell'importo disponibile	TOTALE		
Belgio	1,1	1,2		0,4	**2,7**	3,6	2,3	5,9	3,6	0,9	**4,5**		**7,2**
Bulgaria	5,7	2,6	1,3	0,1	**9,8**	4,6	1,6	6,3	4,6	1,1	**5,7**		**15,3**
Cechia	10,4	2,7	6,4	0,3	**19,8**	3,5	3,5	7,1	3,5	4,1	**7,6**		**27,4**
Danimarca	0,1	0,1		0,3	**0,5**	1,3	0,2	1,6	1,3	0,1	**1,4**		**1,9**
Germania	10,9	6,5		1,0	**18,4**	16,3	9,3	25,6	16,3	11,7	**28,0**		**46,4**
Estonia	1,7	0,5	0,8	0,1	**3,1**	0,8	0,2	1,0	0,8	0,1	**0,9**		**4,0**
Irlanda	0,4	0,5		0,3	**1,2**	0,9	0,1	1,0	0,9		**0,9**		**2,1**
Grecia	11,5	5,8	3,0	0,1	**20,4**	13,5	4,3	17,8	13,5	3,9	**17,4**	**12,7**	**50,5**
Spagna	23,5	11,2		0,7	**35,4**	46,6	22,9	69,5	46,6	30,6	**77,2**		**112,6**
Francia	9,1	6,7		1,1	**16,8**	24,3	15,0	39,4	24,3	13,1	**37,4**		**54,3**
Croazia	5,4	2,0	1,2	0,2	**8,7**	4,6	1,7	6,3	4,6	0,9	**5,5**		**14,3**
Italia	26,6	14,5		1,0	**42,1**	47,9	21,0	68,9	47,9	21,1	**69,0**	**122,6**	**233,6**
Cipro	0,5	0,2	0,2	0,0	**0,9**	0,8	0,2	1,0	0,8	0,1	**0,9**	**0,2**	**2,0**
Lettonia	2,5	0,7	1,0	0,0	**4,3**	1,6	0,3	2,0	1,6	0,2	**1,8**		**6,0**
Lituania	3,5	1,1	1,4	0,1	**6,1**	2,1	0,1	2,2	2,1	0,0	**2,1**		**8,2**
Lussemburgo	0,0	0,0		0,0	**0,1**	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	**0,1**		**0,1**
Ungheria	13,4	5,5	2,6	0,2	**21,7**	4,6	2,5	7,2	4,6	1,2	**5,8**		**27,5**
Malta	0,5	0,1	0,2	0,0	**0,8**	0,2	0,1	0,3	0,2	0,1	**0,3**		**1,1**
Paesi Bassi	0,5	0,4		0,4	**1,3**	3,9	2,0	6,0	3,9	0,8	**4,7**		**6,0**
Austria	0,5	0,4		0,2	**1,1**	2,2	1,2	3,5	2,2	1,5	**3,7**		**4,8**
Polonia	47,4	14,9	9,3	0,6	**72,2**	20,3	3,6	23,9	20,3	2,3	**22,6**	**11,5**	**106,3**
Portogallo	11,5	7,5	3,4	0,1	**22,5**	9,8	4,1	13,9	9,8	5,8	**15,6**	**2,7**	**40,8**
Romania	17,1	8,2	3,5	0,4	**29,2**	10,2	4,0	14,2	10,2	1,9	**12,1**	**14,9**	**56,2**

		FONDI DELLA POLITICA DI COESIONE 2021-2027					SOVVENZIONI RRF*							PRESTITI RRF ATTIVATI		*Fondi della politica di coesione 2021-2027, sovvenzioni RRF (assegnazione finale) e prestiti RRF attivati*
							Assegnazione provvisoria fino al 30.6.2022			*Dotazione finale al 30.6.2022*						
		FESR	FSE+	FC	CTE	TOTALE	70 % dell'importo disponibile	30 % dell'importo disponibile	TOTALE	70 % dell'importo disponibile	30 % dell'importo disponibile	TOTALE				
	Slovenia	1,5	0,7	0,7	0,1	**3,1**	1,3	0,5	1,8	1,3	0,2	**1,5**		**0,7**		**5,2**
	Slovacchia	8,1	2,4	1,6	0,2	**12,4**	4,6	1,7	6,3	4,6	1,4	**6,0**				**18,3**
	Finlandia	0,9	0,6		0,2	**1,7**	1,7	0,4	2,1	1,7	0,2	**1,9**				**3,6**
	Svezia	0,8	0,7		0,4	**1,9**	2,9	0,4	3,3	2,9	0,3	**3,2**				**5,2**
	Assistenza tecnica	0,8	0,3	0,1	0,0	**1,3**										**1,2**
	Cooperazione transnazionale		0,2			**0,2**										**0,2**
	Innovazione interregionale	0,6				**0,6**										**0,6**
	Iniziativa urbana europea	0,6				**0,6**										**0,6**
	Cooperazione interregionale				0,6	**0,6**										**0,6**
	TOTALE UE	**217**	**98**	**37**	**9**	**361**	**234**	**104**	**338**	**234**	**104**	**338**		**165**		**864**

*** Nota sulle sovvenzioni RRF:** ai sensi dell'articolo 11 del regolamento RRF, il calcolo del contributo finanziario massimo per il 30 % dell'importo delle sovvenzioni assegnate per Stato membro è stato aggiornato il 30 giugno 2022. L'aggiornamento ha tenuto conto dei dati più recenti sul PIL per il 2020 e 2021.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati della Commissione, allegato IV del regolamento RRF e nota della Commissione al Consiglio e al Parlamento "*RRF: update of the RRF maximum financial contribution*" del 30.6.2022. Gli importi sono arrotondati a fini illustrativi.

Acronimi e abbreviazioni

CRII: iniziativa di investimento in risposta al coronavirus

CTE: cooperazione territoriale europea

DG ECFIN: direzione generale degli Affari economici e finanziari

DG EMPL: direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione

DG REGIO: direzione generale della Politica regionale e urbana

FC: Fondo di coesione

FESR: Fondo europeo di sviluppo regionale

FNLTC: finanziamento non collegato ai costi

FSE+: Fondo sociale europeo Plus

MCE: meccanismo per collegare l'Europa

NGEU: NextGenerationEU (strumento dell'Unione europea per la ripresa)

OCSE: Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici

OSC: opzioni semplificate in materia di costi

PIL: prodotto interno lordo

PNRR: piani per la ripresa e la resilienza

QFP: quadro finanziario pluriennale

RDC: regolamento recante disposizioni comuni

RNL: reddito nazionale lordo

RRF: dispositivo per la ripresa e la resilienza

RSP: raccomandazioni specifiche per paese

TFUE: trattato sul funzionamento dell'Unione europea

Glossario

Accordo di partenariato: accordo stipulato tra la Commissione e uno Stato membro o uno o più paesi terzi, nell'ambito di un programma di spesa dell'UE, in cui sono stabiliti, ad esempio, i piani strategici, le priorità di investimento, le ragioni di scambio o le condizioni a cui sono erogati gli aiuti allo sviluppo.

Milestone: Target intermedio: per la politica di coesione, valore intermedio in relazione a un indicatore di realizzazione utilizzato per un obiettivo specifico, da conseguire entro una data predeterminata. Traguardo: nel quadro dell'RRF, misura qualitativa dei progressi compiuti verso la realizzazione di una riforma o di un investimento.

Non arrecare un danno significativo: principio in base al quale le misure di investimento non devono avere alcun impatto negativo rilevante a livello ambientale.

Piano unico dei progetti: il numero di progetti che uno Stato membro intende/può attuare, che sono in fase di "maturazione" con gli studi richiesti per la loro attuazione.

Pilastro europeo dei diritti sociali: quadro per assicurare nuovi e più efficaci diritti sociali per i cittadini dell'UE.

Quadro finanziario pluriennale: 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.

Raccomandazioni specifiche per paese: orientamenti annuali che la Commissione, nell'ambito del semestre europeo, indirizza a singoli Stati membri in merito alle rispettive politiche macroeconomiche, di bilancio e strutturali.

Semestre europeo: ciclo annuale che fornisce un quadro per il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri dell'UE e per il monitoraggio dei progressi compiuti.

Target: Valore obiettivo: per la politica di coesione, valore finale concordato preventivamente da raggiungere in relazione a un indicatore utilizzato per un obiettivo specifico. Obiettivo: per l'RRF, misura quantitativa dei progressi compiuti verso la realizzazione di una riforma o di un investimento.

Équipe della Corte dei conti europea

La presente analisi è stata adottata dalla Sezione II – presieduta da Annemie Turtelboom, Membro della Corte – specializzata nei settori di spesa riguardanti gli investimenti a favore della coesione, della crescita e dell'inclusione. Il lavoro è stato diretto da Ladislav Balko, Membro della Corte, coadiuvato da Branislav Urbanic, capo di Gabinetto, e Zuzana Frankova, attaché di Gabinetto; Friedemann Zippel, primo manager; Chrysoula Latopoulou, capoincarico; Cristina Jianu, vice-capoincarico; Marion Boulard, Mariya Zhekova, Francisco Carretero Llorente e Lena Rangus, auditor. Alexandra Mazilu e Agnese Balode hanno fornito supporto alla progettazione grafica.

Da sinistra a destra: Francisco Carretero Llorente, Lena Rangus, Chrysoula Latopoulou, Branislav Urbanic, Ladislav Balko, Friedemann Zippel, Marion Boulard.

COPYRIGHT

© Unione europea, 2023

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). Ciò significa che, in linea generale, ne è 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 sopra 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.

— Le icone della figura 3 sono state realizzate utilizzando risorse tratte da Flaticon.com. © Freepik Company S.L. tutti i diritti riservati.

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.

PDF/Volume_01	ISBN 978-92-847-9410-2	doi:10.2865/470614	QJ-08-23-003-IT-N

Il presente documento propone un'analisi comparativa dei fondi della politica di coesione e del dispositivo per la ripresa e la resilienza (Recovery and Resilience Facility – RRF).
I due strumenti presentano notevoli somiglianze, ma differiscono per numerosi aspetti. La politica di coesione è il principale investimento a lungo termine dell'UE inteso a promuovere la coesione economica, sociale e territoriale, mentre l'RRF è uno strumento temporaneo ad hoc, di risposta alla crisi che mira ad attenuare l'impatto della pandemia di COVID-19 sull'economia dell'UE e a rafforzare la resilienza dell'UE e degli Stati membri a shock futuri. Sia i fondi della politica di coesione del periodo 2021 2027 che l'RRF sono ancora nelle prime fasi di attuazione. Negli anni a venire, l'attuazione simultanea dei due strumenti consentirà di osservare in che modo l'uno e l'altro hanno conseguito i rispettivi obiettivi seguendo approcci differenti.

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

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto:
eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx
Sito Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

CURIA RATIONUM
CORTE
DEI CONTI
EUROPEA