

IT

2023

02

Relazione speciale

## Rispondere alla COVID-19 adattando le norme sulla politica di coesione

I fondi sono stati usati con più flessibilità, ma occorre riflettere sulla politica di coesione quale strumento di risposta alle crisi



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA

# Indice

	Paragrafo
<b>Sintesi</b>	<b>I - X</b>
<b>Introduzione</b>	<b>01 - 08</b>
<b>La risposta dell'UE agli effetti della pandemia di COVID-19</b>	<b>01 - 03</b>
<b>Modifiche alle norme relative alla politica di coesione per il periodo 2014-2020 attraverso CRII/CRII+ e REACT-EU</b>	<b>04 - 07</b>
<b>Ruoli e responsabilità</b>	<b>08</b>
<b>Estensione e approccio dell'audit</b>	<b>09 - 13</b>
<b>Osservazioni</b>	<b>14 - 85</b>
<b>La Commissione ha adeguato rapidamente la normativa, ma le misure potrebbero acuire le sfide esistenti</b>	<b>14 - 42</b>
Una risposta rapida dell'UE in tre fasi per modificare il quadro giuridico della politica di coesione in meno di un anno	15 - 21
La Commissione ha adeguato la politica di coesione per aiutare gli Stati membri a fronteggiare le conseguenze della pandemia di COVID-19	22 - 27
Le modifiche legislative potrebbero acuire alcune sfide che la politica di coesione doveva fronteggiare già prima della crisi, nonché aggiungerne di nuove	28 - 42
<b>L'assistenza tempestiva della Commissione agli Stati membri ha contribuito ad accelerare l'approvazione delle modifiche ai programmi</b>	<b>43 - 56</b>
L'assistenza della Commissione è stata tempestiva e ha risposto alle esigenze degli Stati membri	44 - 49
L'approvazione da parte della Commissione delle modifiche ai programmi in forza di CRII, CRII+ e REACT-EU è stata molto più rapida rispetto alla media pre-pandemia	50 - 54
La Commissione ha effettuato i controlli necessari, ma non li ha sempre documentati adeguatamente	55 - 56
<b>Le misure hanno consentito agli Stati membri di destinare ingenti finanziamenti aggiuntivi all'assistenza sanitaria, all'occupazione e al sostegno alle imprese</b>	<b>57 - 69</b>

Per effetto di CRII/CRII+ gli Stati membri hanno reindirizzato il 10 % dei finanziamenti della politica di coesione per il periodo 2014-2020	58 - 63
REACT-EU è stato programmato principalmente a favore dell'occupazione, dell'assistenza sanitaria e del sostegno alle imprese, sostanzialmente come le ridistribuzioni a titolo di CRII/CRII+	64 - 66
La flessibilità offerta dalla CRII+ ha consentito ai bilanci nazionali di risparmiare quasi 13 miliardi di euro, ma ha comportato una riduzione complessiva dei finanziamenti per gli investimenti nel quadro della politica di coesione	67 - 69
<b>La Commissione ha in programma di valutare i risultati delle misure, ma sarà difficile aggregare i dati degli indicatori in modo da ricavarne informazioni eloquenti</b>	70 - 81
Il sistema di monitoraggio della Commissione consente un tracciamento distinto di REACT-EU, ma non delle misure CRII/CRII+	71 - 72
La Commissione ha stabilito indicatori connessi alla COVID-19, ma non ha fornito definizioni né reso obbligatorio il loro utilizzo	73 - 79
La Commissione intende includere sia CRII/CRII+ che REACT-EU nella valutazione ex post che condurrà per il periodo 2024-2020	80 - 81
<b>Spesso per rispondere alle crisi è stata utilizzata la politica di coesione, ma la Commissione non ha analizzato l'impatto sui relativi obiettivi a lungo termine</b>	82 - 85
<b>Conclusioni e raccomandazioni</b>	86 - 94
<b>Allegato</b>	
<b>Allegato I – Principali aspetti e logica delle misure CRII/CRII+ e REACT-EU</b>	
<b>Abbreviazioni e acronimi</b>	
<b>Glossario</b>	
<b>Risposte della Commissione</b>	
<b>Cronologia</b>	
<b>Équipe di audit</b>	

## Sintesi

I Dall'inizio del 2020 in poi l'UE ha intrapreso una vasta gamma di azioni per fronteggiare le sfide poste dalla pandemia di COVID-19. Per tale risposta è entrata in gioco la politica di coesione attraverso tre atti legislativi che modificano le norme del periodo di programmazione 2014-2020. Nel marzo 2020 la Commissione ha varato l'Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus (*Coronavirus Response Investment Initiative* – CRII), con cui sono state introdotte misure di semplificazione, liquidità e flessibilità. Nell'aprile 2020 l'Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus Plus (CRII+) ha rafforzato le misure di flessibilità introdotte a marzo e ha anche contemplato la possibilità di un cofinanziamento UE al 100 % per un anno. Nel dicembre 2020, tramite l'assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa (REACT-EU) sono stati forniti agli Stati membri 50,4 miliardi di euro a integrazione dei finanziamenti per la politica di coesione del periodo 2014-2020.

II Con il presente audit la Corte ha valutato se la Commissione abbia adattato in maniera soddisfacente le norme relative alla politica di coesione per il periodo 2014-2020 attraverso CRII/CRII+ e REACT-EU per offrire maggiore flessibilità agli Stati membri nell'usare i fondi della politica di coesione in risposta alla pandemia di COVID-19. La Corte ha espletato il presente audit perché le modifiche al quadro giuridico per la politica di coesione (uno dei settori d'intervento più importanti dell'UE) sono state sostanziali e rivestiva un interesse pubblico sapere se le misure avessero aiutato gli Stati membri a fronteggiare la pandemia. La tempistica della relazione della Corte consente alla Commissione di tener conto delle constatazioni ivi riportate in tempo utile sia per la valutazione ex post del periodo 2014-2020, sia per la preparazione del quadro della politica di coesione per il periodo successivo al 2027.

III La Corte ha concluso che, in generale, la Commissione ha adattato in maniera soddisfacente le norme relative alla politica di coesione del periodo 2014-2020, in modo che gli Stati membri potessero utilizzare i fondi di coesione con maggiore flessibilità. L'UE ha reagito con prontezza al rapido diffondersi della pandemia in Europa nel marzo 2020, adottando provvedimenti legislativi in meno di due mesi per mobilitare finanziamenti inutilizzati tramite CRII/CRII+ e in meno di un anno per fornire risorse aggiuntive tramite REACT-EU. Questi provvedimenti hanno modificato alcuni tratti caratteristici della politica di coesione, quale la sua focalizzazione sulle regioni meno sviluppate. Gli Stati membri con più fondi a disposizione nel 2020 si sono trovati in una migliore posizione per sfruttare le misure CRII/CRII+. Tramite REACT-EU, invece, sono state distribuite risorse aggiuntive a tutti gli Stati membri perché fossero

utilizzate entro il 2023, fornendo di fatto “finanziamenti ponte” tra il periodo 2014-2020 e il periodo 2021-2027.

**IV** Consentendo il reindirizzamento delle risorse e il cofinanziamento UE al 100 %, le CRII/CRII+ hanno mantenuto in carreggiata la spesa per la politica di coesione del periodo 2014-2020 in un momento in cui la pandemia stava gravemente compromettendo la normale attività economica. Le ingenti nuove risorse apportate da REACT-EU hanno consentito agli Stati membri di finanziare ulteriori investimenti, ma hanno anche accresciuto la spinta a spendere. Queste modifiche al quadro giuridico hanno comportato un ulteriore lavoro di programmazione, gravando sul carico di lavoro amministrativo delle autorità di gestione e contribuendo a ritardare l'avvio del periodo 2021-2027.

**V** La Commissione ha fornito assistenza agli Stati membri con tempestività per l'attuazione di CRII/CRII+ e REACT-EU. Ha migliorato la tempistica per trattare e approvare le modifiche ai programmi nell'ambito di CRII/CRII+, mentre per REACT-EU ha mancato di poco l'obiettivo fissato nel regolamento istitutivo.

**VI** Dall'analisi della Corte è emerso che le flessibilità in materia di trasferimenti nell'ambito di CRII/CRII+ hanno dato luogo a una notevole movimentazione di fondi. Gli Stati membri hanno trasferito da un settore di investimento all'altro e all'interno degli stessi circa il 10 % dei finanziamenti per la politica di coesione, pari a 35 miliardi di euro: si tratta di un ammontare significativo, in particolare se si considera che la pandemia è scoppiata verso la fine del periodo di programmazione. Gli Stati membri hanno destinato questi finanziamenti aggiuntivi all'assistenza sanitaria e al sostegno alle imprese, trasferendo fondi principalmente dal settore dell'energia e della tutela ambientale, nonché da quello della ricerca e innovazione. Quanto a REACT-EU, le cui risorse programmate a giugno 2022 erano pari all'86 %, i finanziamenti sono destinati principalmente all'occupazione, all'assistenza sanitaria e al sostegno alle imprese.

**VII** Il sistema di monitoraggio della Commissione consente un tracciamento distinto di REACT-EU, ma non delle misure CRII/CRII+. La Commissione può inoltre avvalersi di indicatori non obbligatori relativi alla COVID-19 per valutare i traguardi raggiunti grazie alle misure adottate in risposta alla crisi. Tuttavia, in assenza di definizioni comuni, rischia di avere difficoltà a interpretare i dati aggregati comunicati dagli Stati membri.

**VIII** I traguardi raggiunti dai programmi operativi del periodo 2014-2020 saranno raccolti nella valutazione ex post che la Commissione è tenuta a effettuare entro il 31 dicembre 2024. In tale valutazione ex post la Commissione intende analizzare sia CRII/CRII+ che REACT-EU, anche se per le prime non vige alcun obbligo di effettuare un'apposita valutazione.

**IX** In passato, la politica di coesione è stata spesso utilizzata come strumento di risposta alle crisi, senza però che ne sia stato valutato l'impatto nel lungo termine in modo formale. Le norme per il periodo 2021-2027, basate sulle flessibilità introdotte da CRII/CRII+, renderanno più facile utilizzare i fondi della politica di coesione per rispondere a eventi imprevisti. In questo modo, l'uso ripetuto della politica di coesione per fronteggiare le crisi rischia di ripercuotersi sulla sua finalità strategica primaria di rafforzare la coesione economica e sociale tra le regioni.

**X** La Corte raccomanda alla Commissione di:

- analizzare l'impatto che l'uso dei fondi della politica di coesione per rispondere alle crisi esercita sugli obiettivi a lungo termine della politica stessa;
- monitorare attentamente l'assorbimento di REACT-EU e, ove necessario, fornire un sostegno mirato prestando attenzione ai risultati.

# Introduzione

## La risposta dell'UE agli effetti della pandemia di COVID-19

**01** Il virus che provoca la COVID-19 è stato inizialmente rilevato in Europa agli inizi del 2020, quando il 24 gennaio 2020 sono stati constatati i primi casi in Francia<sup>1</sup>. Da quel momento si è rapidamente diffuso in tutto il continente. A metà marzo 2020 erano stati segnalati casi in tutti gli Stati membri dell'UE<sup>2</sup> e l'Organizzazione mondiale della sanità aveva dichiarato l'Europa l'epicentro della pandemia mondiale<sup>3</sup>.

**02** Lo scoppio della pandemia e le misure di sanità pubblica adottate per limitare la diffusione del virus hanno provocato perturbazioni economiche e sociali senza precedenti. Molte imprese hanno registrato carenze di liquidità e rischi di insolvenza. L'economia dell'UE ha subito una contrazione del 6 % nel 2020<sup>4</sup>. A livello mondiale, la crisi ha causato la più profonda recessione dalla fine della seconda guerra mondiale<sup>5</sup>.

**03** Sin dall'inizio del 2020 gli Stati membri hanno cominciato ad adottare numerosi provvedimenti economici e di bilancio per attenuare l'impatto di questo grave shock su cittadini, lavoratori e imprese. Dal canto suo, l'UE ha agevolato il ricorso a politiche di bilancio nazionali espansive allentando le norme in materia di bilancio e aiuti di Stato<sup>6</sup>, nonché offrendo sostegno finanziario diretto agli Stati membri, ad esempio attraverso il Fondo di solidarietà dell'Unione europea e lo strumento per il sostegno di emergenza. Ha inoltre adottato una serie di modifiche al quadro legislativo della politica di coesione e ha creato nuovi strumenti di bilancio (cfr. *riquadro 1*).

---

<sup>1</sup> Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC), *Outbreak of acute respiratory syndrome associated with a novel coronavirus, China: first local transmission in the EU/EEA – third update*, 31 gennaio 2020.

<sup>2</sup> ECDC, *Novel coronavirus disease 2019 (COVID-19) pandemic: increased transmission in the EU/EEA and the UK – sixth update*, 12 marzo 2020.

<sup>3</sup> Organizzazione mondiale della sanità, *WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19*, registrazione del 13 marzo 2020.

<sup>4</sup> “European Economic Forecast, Spring 2021”, *Institutional Paper 149*, maggio 2021, pag. 20.

<sup>5</sup> Banca mondiale, *EU regular economic report 7*, 2021.

<sup>6</sup> COM(2021) 105 final, *A un anno dall'insorgere della pandemia di COVID-19: la risposta della politica di bilancio*, 3 marzo 2021, pag. 5.

## Riquadro 1

### Nuovi strumenti di bilancio per fronteggiare la crisi dovuta alla COVID-19

Il bilancio dell'UE è stabilito per un periodo di sette anni attraverso il quadro finanziario pluriennale (QFP), in base al quale viene preassegnata agli Stati membri la maggior parte delle risorse disponibili. Questo quadro di bilancio forniva una flessibilità limitata per indirizzare fondi aggiuntivi contro la crisi, specie nell'ultimo anno del periodo del QFP quando i fondi erano perlopiù già stati impegnati.

Ciò spiega il motivo per cui la risposta finanziaria dell'UE alla pandemia di COVID-19 nel 2020 è consistita principalmente nella creazione di nuovi strumenti, quali il [sostegno per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza](#) (SURE) e [NextGenerationEU](#) (NGEU), con dotazioni finanziarie rispettivamente di 100 e 807 miliardi di euro.

L'NGEU, formalmente adottato il 14 dicembre 2020, è costituito dal nuovo [dispositivo per la ripresa e la resilienza](#) (*Recovery and Resilience Facility – RRF*), che rappresenta gran parte del pacchetto, dall'[assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa](#) (REACT-EU), che va ad aumentare i fondi della politica di coesione per il periodo 2014-2020, e da integrazioni ad altri strumenti esistenti dell'UE.

A differenza del normale bilancio dell'UE, finanziato soprattutto direttamente dai contributi degli Stati membri, questi nuovi strumenti sono finanziati in via straordinaria mediante prestiti contratti sui mercati dei capitali dalla Commissione per conto degli Stati membri.

### Modifiche alle norme relative alla politica di coesione per il periodo 2014-2020 attraverso CRII/CRII+ e REACT-EU

**04** La politica di coesione – uno dei principali settori di intervento del bilancio dell'UE con una dotazione di 355 miliardi di euro per il periodo 2014-2020 (tutti gli importi nella presente relazione sono a prezzi correnti) – si pone l'obiettivo principale di ridurre le disparità di sviluppo tra le varie regioni. È finanziata tramite il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE) e il Fondo di coesione, tutti fondi il cui utilizzo è disciplinato dalle norme sancite nel regolamento recante disposizioni comuni (RDC).

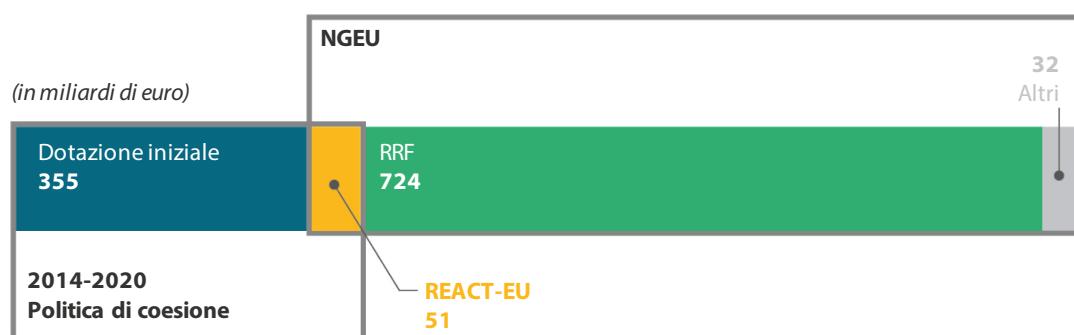
**05** Poiché i programmi erano già in corso e venivano attuati direttamente dagli Stati membri, il finanziamento a titolo della politica di coesione forniva un quadro di riferimento per reindirizzare le risorse ancora disponibili verso il fabbisogno finanziario

dovuto alla crisi della COVID-19. Per rendere più flessibile ed agevole l'utilizzo dei fondi della politica di coesione per fronteggiare la crisi, la Commissione ha introdotto modifiche all'RDC e al regolamento FESR. Dette modifiche si applicano al periodo di programmazione 2014-2020, nell'ambito del quale si possono finanziare investimenti fino alla fine del 2023. L'obiettivo principale della Commissione era fornire flessibilità e liquidità aggiuntive agli Stati membri in un periodo di crisi.

**06** La Commissione ha risposto alla pandemia attraverso le seguenti modifiche legislative alle norme relative alla politica di coesione.

- Nel marzo 2020, tramite l'**Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus** (*Coronavirus Response Investment Initiative – CRII*), sono state introdotte varie semplificazioni, misure di liquidità e flessibilità studiate per aiutare gli Stati membri a rispondere alle necessità urgenti, ad esempio nel settore sanitario, per le piccole e medie imprese (PMI) e per i mercati del lavoro.
- Nell'aprile 2020 l'**Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus Plus (CRII+)** ha notevolmente rafforzato le flessibilità introdotte attraverso la CRII. In particolare, ha contemplato la possibilità di applicare per un anno agli interventi un cofinanziamento UE al 100 % e ha agevolato il reindirizzamento dei fondi disponibili dalla dotazione per il 2020.
- Nel dicembre 2020 l'**assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa (REACT-EU)** ha fornito 50,4 miliardi di euro di finanziamenti aggiuntivi agli Stati membri per la politica di coesione 2014-2020 e 0,2 miliardi di euro per l'assistenza tecnica della Commissione e le spese amministrative (cfr. *figura 1*)<sup>7</sup>. I finanziamenti a titolo di REACT-EU devono essere spesi entro la fine del 2023.

**Figura 1 – REACT-EU quale parte dell'NGEU e della politica di coesione del periodo 2014-2020**



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

<sup>7</sup> Al Regno Unito si applicano CRII/CRII+, ma non REACT-EU.

**07** La *figura 2* riassume le misure introdotte nella politica di coesione per il periodo 2014-2020 nel contesto della pandemia di COVID-19 e l'*allegato I* ne illustra i principali aspetti e la logica sottostante.

**Figura 2 – Principali misure di CRII/CRII+ e REACT-EU**

	CRII/CRII+	REACT-EU
	<p><b>Misure finanziarie e di liquidità</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• nessun finanziamento aggiuntivo</li> <li>• recupero dei prefinanziamenti non effettuato per 7,6 miliardi</li> <li>• cofinanziamento UE al 100 % per un anno</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 50,6 miliardi di finanziamenti aggiuntivi</li> <li>• prefinanziamenti più elevati</li> <li>• cofinanziamento UE al 100 % per la durata dello strumento</li> </ul>
	<p><b>Flessibilità per reindirizzare o programmare i finanziamenti</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• maggiori possibilità di trasferimenti tra FESR, FSE e Fondo di coesione, nonché tra categorie di regioni per il 2020</li> <li>• esenzione dai requisiti di concentrazione tematica per il 2020</li> <li>• una certa flessibilità supplementare per riassegnare i fondi alla chiusura</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• piena discrezionalità nel programmare i fondi REACT-EU tra FESR e FSE (compresi il Fondo di aiuti europei agli indigenti e l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile) e tra categorie di regioni</li> <li>• esenzione dai requisiti di concentrazione tematica per i fondi REACT-EU</li> </ul>
	<p><b>Estensione dell'ammissibilità</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ammissibilità retroattiva al 1° febbraio 2020 per le operazioni connesse alla crisi, anche se completate</li> <li>• ammissibilità del capitale circolante delle PMI tramite sovvenzioni</li> <li>• estensione dell'ammissibilità degli investimenti nei servizi sanitari a titolo del FESR</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ammissibilità retroattiva al 1° febbraio 2020 per tutte le operazioni, anche se completate</li> <li>• ammissibilità di tutte le operazioni del FESR e dell'FSE</li> </ul>
	<p><b>Semplificazioni amministrative</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• trasferimenti tra assi prioritari nell'ambito di un programma senza l'approvazione della Commissione al di sotto di determinate soglie</li> <li>• nessuna modifica degli accordi di partenariato per riflettere le modifiche ai programmi</li> <li>• nessuna modifica della valutazione <i>ex ante</i> o del piano aziendale in caso di modifiche agli strumenti finanziari</li> <li>• proroga del termine per la presentazione delle relazioni di attuazione per il 2019</li> <li>• possibilità per le autorità di audit di ricorrere al campionamento non statistico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• nessuna valutazione <i>ex ante</i> per tutti i nuovi programmi</li> <li>• esenzione dall'applicazione delle condizionalità <i>ex ante</i></li> <li>• nessun obbligo di riserva di efficacia dell'attuazione o applicazione del quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione</li> <li>• nessun requisito relativo alla strategia di comunicazione</li> </ul>

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei regolamenti (UE) 2020/460, (UE) 2020/558 e (UE) 2020/2221.

## Ruoli e responsabilità

**08** La gestione della politica di coesione spetta, in modo concorrente, agli Stati membri e alla Commissione. I servizi della Commissione responsabili della politica di coesione sono la direzione generale della Politica regionale e urbana (DG REGIO) e la direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione (DG EMPL). Le autorità di gestione a livello nazionale e regionale hanno il compito di dare esecuzione ai finanziamenti della politica di coesione attraverso i programmi operativi.

## Estensione e approccio dell'audit

**09** Scopo del presente audit era valutare se la Commissione avesse adattato in maniera soddisfacente il quadro della politica di coesione per il periodo 2014-2020 attraverso CRII/CRII+ e REACT-EU per offrire maggiore flessibilità agli Stati membri nell'usare i fondi della politica di coesione in risposta alla pandemia di COVID-19. In particolare, gli auditor della Corte hanno verificato se:

- la Commissione abbia adeguato rapidamente il quadro della politica di coesione per il periodo 2014-2020;
- la Commissione abbia fornito assistenza agli Stati membri in tempo utile per l'esecuzione delle misure;
- le misure abbiano portato ad assegnare le risorse ai settori che ne avevano bisogno;
- il sistema di monitoraggio della Commissione faciliterà la valutazione dei risultati in futuro;
- la Commissione abbia analizzato l'impatto dell'impiego della politica di coesione in risposta alle crisi.

La Corte non ha valutato l'uso delle misure da parte degli Stati membri né fino a che punto queste abbiano aiutato a fronteggiare le sfide poste dalla pandemia.

**10** Gli auditor della Corte hanno acquisito elementi probatori tramite:

- analisi dettagliate dei dati provenienti dai sistemi di monitoraggio e di rendicontazione della Commissione;
- l'esame della documentazione pertinente;
- questionari e riunioni approfondite con la Commissione;
- l'esame di un campione discrezionale (per coprire sia CRII/CRII+ che REACT-EU e ottenere una rappresentanza geografica equilibrata) di 25 modifiche ai programmi operativi trattate dalla Commissione;

- un'indagine presso tutte le autorità di gestione dei programmi operativi FESR, FSE e Fondo di coesione per il periodo 2014-2020, al fine di ottenere un riscontro sull'esperienza maturata con CRII/CRII+ e REACT-EU; alla Corte sono pervenute 74 risposte relative al 39 % dei 313 programmi (sono stati esclusi i programmi transfrontalieri e transnazionali).

**11** L'audit della Corte concerne il FESR, l'FSE e il Fondo di coesione, nell'ambito della politica di coesione. Nell'estensione dell'audit della Corte non sono rientrati gli elementi compresi nelle CRII/CRII+ che esulano dalla politica di coesione, la pesca o lo sviluppo rurale. Come arco temporale è stato considerato il periodo compreso fra l'avvio delle misure anticrisi agli inizi del 2020 e la fine del 2021. Gli auditor della Corte hanno tenuto conto di dati più recenti, ove disponibili.

**12** La Corte ha espletato il presente audit perché le modifiche al quadro giuridico per il finanziamento a titolo della politica di coesione sono state sostanziali e il Parlamento europeo ha espresso interesse al riguardo. La tempistica della relazione della Corte consente alla Commissione di tener conto delle constatazioni ivi riportate in tempo utile sia per la valutazione ex post del periodo 2014-2020, sia per la preparazione del quadro della politica di coesione per il periodo successivo al 2027.

**13** Il presente audit fa seguito ai due pareri della Corte su [CRII+](#) e [REACT-EU](#) del 2020<sup>8</sup> e affianca l'[analisi 06/2020](#) della Corte “Rischi, sfide e opportunità nella risposta di politica economica dell’UE alla crisi provocata dalla COVID-19”, che ha fornito una visione integrata delle principali risposte di politica economica dell’UE alla pandemia. Si basa inoltre sulle relazioni speciali e analisi pubblicate di recente<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> [Parere 03/2020](#) sulla modifica dei regolamenti dell’UE per l’impiego dei fondi strutturali e di investimento europei (SIE) in risposta alla pandemia di COVID-19 e [parere 04/2020](#) sulla proposta di regolamento REACT-EU di modifica del regolamento recante disposizioni comuni che disciplina i fondi SIE.

<sup>9</sup> [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 a incontrare ostacoli”, [relazione speciale 08/2022](#) “Il sostegno del FESR a favore della competitività delle PMI – Debolezze nell’impostazione riducono l’efficacia dei finanziamenti”, nonché analisi 01/2023 “I finanziamenti dell’UE a titolo della politica di coesione e del dispositivo per la ripresa e la resilienza: un’analisi comparativa”.

## Osservazioni

**La Commissione ha adeguato rapidamente la normativa, ma le misure potrebbero acuire le sfide esistenti**

**14** La Corte ha esaminato l'impostazione data dalla Commissione a CRII/CRII+ e a REACT-EU per stabilire la prontezza della risposta, la logica alla base delle misure e le eventuali sfide che sono conseguite per l'esecuzione dei finanziamenti a titolo della politica di coesione. La Corte ha verificato se la modalità della risposta sia stata adeguata, considerata l'emergenza generata dalla pandemia.

**Una risposta rapida dell'UE in tre fasi per modificare il quadro giuridico della politica di coesione in meno di un anno**

**15** Nella *figura 3* è riportata la cronologia degli eventi dall'inizio della pandemia all'adozione delle risposte legislative relative alla politica di coesione. Per ciascuna modifica ai regolamenti che disciplinano i fondi della politica di coesione, la Commissione ha formulato una proposta che doveva essere adottata congiuntamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio, in quanto colegislatori.

### Figura 3 – Cronologia dell’azione dell’UE per adeguare la politica di coesione nel contesto della pandemia di COVID-19

#### EVENTI RELATIVI A:

- pandemia di COVID-19
- normativa CRII/CRII+
- normativa REACT-EU



Fonte: Corte dei conti europea.

**16** Il 13 marzo 2020, poco dopo il rapido diffondersi del virus in Europa, la Commissione ha presentato l'iniziativa legislativa per la CRII, il primo pacchetto di misure a titolo della politica di coesione in risposta alla crisi. Poiché gli Stati membri chiedevano ulteriori interventi, il 22 marzo 2020 la Commissione ha deciso di offrire maggiori flessibilità attraverso il secondo pacchetto CRII+, che ha emanato il 2 aprile 2020. La Commissione è riuscita a sviluppare le proposte per la CRII e la CRII+ in pochissimo tempo, benché tutto il suo personale fosse passato al telelavoro da metà marzo 2020. Secondo il 92 % delle risposte all'indagine della Corte, la Commissione ha agito rapidamente nell'adeguare la politica di coesione attraverso CRII e CRII+.

**17** I colegislatori hanno adottato le proposte della Commissione rispettivamente il 30 marzo 2020 (a 17 giorni di calendario dalla presentazione da parte della Commissione) e il 23 aprile 2020 (a 21 giorni di calendario), ossia 12 volte più velocemente rispetto alla media osservata per gli altri emendamenti all'RDC della politica di coesione per i periodi 2007-2013 e 2014-2020 (cfr. [figura 4](#)).

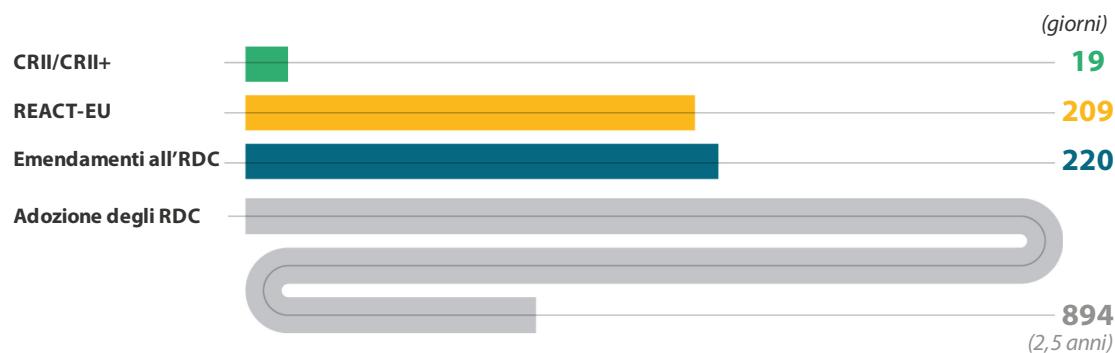
**18** Per agevolare la rapida adozione degli atti giuridici, il Consiglio e il Parlamento hanno deciso di adottare le proposte della Commissione senza modifiche e di avvalersi di alcune procedure accelerate, come la votazione a distanza. Per evitare di rallentare il processo con modifiche legislative, hanno chiesto ulteriori misure attraverso il pacchetto CRII+ invece di modificare la proposta iniziale della CRII.

**19** Agli inizi di aprile 2020, quando era già divenuto evidente che la crisi della COVID-19 avrebbe avuto un impatto economico a lungo termine, la Commissione ha iniziato a sviluppare quello che sarebbe divenuto l'NGEU, un pacchetto per la ripresa da 807 miliardi di euro a livello di UE. La Commissione ha deciso di includere in questo pacchetto ulteriori risorse per la politica di coesione del periodo 2014-2020 al fine di fornire finanziamenti in tempi rapidi agli Stati membri attraverso i programmi esistenti. La Commissione ha redatto la proposta per integrare i fondi della politica di coesione del periodo 2014-2020, in seguito chiamata REACT-EU, in una settimana agli inizi di aprile 2020. L'ha presentata il 28 maggio 2020, una volta ultimato l'intero pacchetto NGEU.

**20** I colegislatori hanno formalmente adottato il regolamento REACT-EU sette mesi dopo, il 23 dicembre 2020, dopo aver apportato una serie di modifiche alla proposta iniziale della Commissione. L'adozione di REACT-EU ha richiesto molto più tempo rispetto a CRII e CRII+, in quanto faceva parte del nuovo strumento NGEU in cui erano in gioco oltre 800 miliardi di euro ([riquadro 1](#)).

**21** Nondimeno, il tempo necessario per adottare REACT-EU era in linea con la tempistica media per le altre modifiche apportate all'RDC nel corso degli ultimi due periodi di programmazione, sebbene queste ultime avessero una portata molto più ristretta. In confronto, per adottare gli ultimi tre RDC ci sono voluti in media due anni e mezzo (cfr. [figura 4](#)).

**Figura 4 – Tempo necessario per adottare la normativa relativa alla politica di coesione nei periodi 2007-2013 e 2014-2020**



*Nota:* il numero di giorni indica il tempo intercorso tra la proposta della Commissione e la sua adozione da parte dei colegislatori espresso come media per ciascuna categoria, ad eccezione di REACT-EU per il quale è stato emanato un unico atto legislativo. La media per l'adozione degli RDC comprende anche l'RDC del periodo 2021-2027.

*Fonte:* Corte dei conti europea, sulla base di EUR-Lex.

### La Commissione ha adeguato la politica di coesione per aiutare gli Stati membri a fronteggiare le conseguenze della pandemia di COVID-19

**22** La CRII e la CRII+ hanno introdotto adeguamenti mirati ad alcune norme relative alla politica di coesione per una risposta immediata alla crisi (cfr. [allegato I](#)). Le misure hanno assicurato liquidità, flessibilità e semplificazione per agevolare l'utilizzo dei fondi non spesi della politica di coesione del periodo 2014-2020 e hanno modificato per il 2020 alcuni tratti caratteristici dei finanziamenti a titolo della politica di coesione, fra cui la focalizzazione sulle regioni meno sviluppate e il cofinanziamento dell'UE. La Commissione ha ritenuto che ciò fosse accettabile in quanto l'attuazione era già molto avanzata nel settimo anno del periodo di programmazione. La maggior parte delle misure CRII/CRII+ non si limita a rispondere alla pandemia di COVID-19 ma può essere utilizzata per tutte le operazioni, lasciando così alle autorità nazionali un elevato livello di discrezionalità.

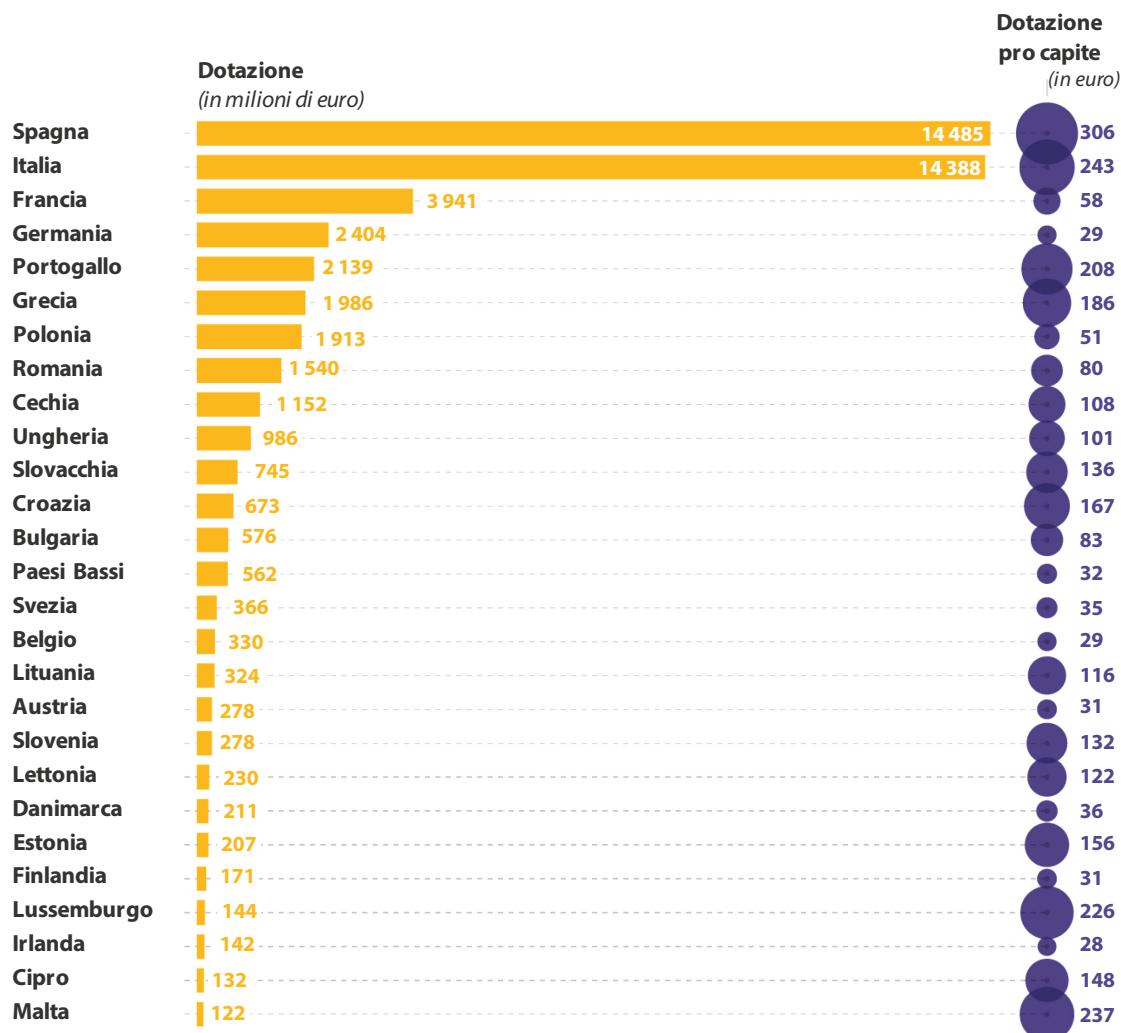
**23** Poiché CRII/CRII+ non hanno aggiunto nuovi finanziamenti, alcune autorità di gestione non hanno potuto apportare modifiche significative ai propri programmi perché avevano già impegnato quasi tutta la loro dotazione per il periodo 2014-2020 a favore dei beneficiari. Un quarto di coloro che hanno risposto al sondaggio della Corte ha indicato di non aver utilizzato le flessibilità di programmazione offerte da CRII/CRII+ per i programmi in gestione e, per il 78 % di questi, ciò andava ricondotto al fatto che i fondi erano già stati impegnati; quasi la metà dei soggetti che si sono valsi delle flessibilità offerte da CRII/CRII+ ha affermato di far ancora fronte a limitazioni a causa del fatto che i fondi erano in gran parte già impegnati.

**24** La negoziazione condotta in parallelo per il pacchetto legislativo sulla politica di coesione per il periodo 2021-2027 ha influito sulla scelta di alcune misure CRII/CRII+, in quanto la Commissione voleva evitare di creare precedenti in alcuni settori. Ha pertanto scelto di non fornire prefinanziamenti aggiuntivi, di non eliminare la trattenuta sui pagamenti applicata ai pagamenti intermedi e di non allentare le norme sul disimpegno.

**25** REACT-EU è concepito come strumento a breve e medio termine per il superamento degli effetti della crisi e le azioni di ripresa (cfr. [allegato I](#)). A differenza dei normali fondi per la politica di coesione, nell'ambito di REACT-EU gli Stati membri hanno un alto grado di discrezionalità nella ripartizione dei fondi aggiuntivi fra FESR e FSE, fra regioni e fra tipi di investimenti ammissibili. Possono anche usare le risorse di REACT-EU per sostenere il Fondo di aiuti europei agli indigenti e l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile. REACT-EU rappresenta quindi uno scostamento significativo dalle regole ordinarie applicabili ai fondi per la politica di coesione e dalla consueta focalizzazione di quest'ultima sulla riduzione delle disparità regionali.

**26** Le risorse di REACT-EU sono state distribuite agli Stati membri secondo una metodologia diversa da quella utilizzata per i normali fondi della politica di coesione. Mentre quest'ultima riflette in gran parte le disparità regionali, REACT-EU considera solo i dati a livello nazionale sulla situazione prepandemica e sull'impatto economico della crisi sugli Stati membri. La Spagna e l'Italia, con una dotazione di oltre 14 miliardi di euro ciascuna, sono di gran lunga i due principali beneficiari e insieme rappresentano il 57 % della dotazione finanziaria totale. Nella [figura 5](#) è riportata la ripartizione per Stato membro e pro capite in ciascuno Stato membro.

**Figura 5 – Ripartizione delle risorse di REACT-EU per Stato membro**



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

**27** Data la sua tempistica, nella maggior parte degli Stati membri REACT-EU ha l'effetto di fornire “finanziamenti ponte” tra il 2021 e il 2023, colmando il vuoto di finanziamento dovuto ai significativi ritardi nell'avvio dei programmi della politica di coesione per il periodo 2021-2027 (cfr. *riquadro 2*).

**Le modifiche legislative potrebbero acuire alcune sfide che la politica di coesione doveva fronteggiare già prima della crisi, nonché aggiungerne di nuove**

**28** Se CRII/CRII+ hanno apportato cambiamenti tempestivi al quadro giuridico offrendo flessibilità nell'impiego dei finanziamenti per la politica di coesione, REACT-EU ha fornito anche ingenti risorse aggiuntive, acuendo le sfide che gli Stati membri devono affrontare per usare i fondi della politica di coesione.

**Le misure agevolano l'utilizzo dei fondi dell'UE, ma i finanziamenti aggiuntivi potrebbero accrescere le difficoltà di assorbimento e la spinta a spendere**

**29** La pandemia di COVID-19 e le misure di sanità pubblica adottate per limitarne la diffusione, come i lockdown nazionali, hanno compromesso l'ordinaria gestione dei programmi 2014-2020. In quasi tutte le risposte al sondaggio della Corte, si è affermato che la pandemia ha avuto un impatto sull'attuazione dei programmi: l'81 % ha osservato ritardi nei progetti e il 29 % annullamenti di progetti, spesso a causa delle difficoltà economiche dei beneficiari.

**30** La CRII e la CRII+, in particolare le disposizioni che consentivano il cofinanziamento UE al 100 % e stabilivano la facoltà per gli Stati membri di reindirizzare le risorse, sono state concepite per alleviare l'onere gravante sui bilanci nazionali. A seguito di queste misure, nel 2020 gli Stati membri hanno speso oltre il 10 % in più dei finanziamenti per la politica di coesione di quanto non avessero previsto prima della pandemia<sup>10</sup>. A fine 2021, gli Stati membri avevano speso in media il 69 % della dotazione loro assegnata per il periodo 2014-2020 (escluso REACT-EU) rispetto al 37 % soltanto di fine 2019 (cfr. *figura 7*). CRII/CRII+ hanno quindi più che compensato il rallentamento nell'attuazione provocato dalla pandemia.

**31** D'altro canto, REACT-EU ha aggiunto ingenti importi da spendere in un lasso di tempo molto ristretto, ossia entro la fine del 2023. È probabile che ciò rappresenti una sfida per vari Stati membri, in quanto la politica di coesione comporta tradizionalmente una pianificazione a lungo termine e l'assorbimento è lento. Al 30 giugno 2022, ossia a un anno e mezzo dall'avvio di REACT-EU, alcuni Stati membri avevano ancora da programmare ingenti importi, come l'Irlanda e il Portogallo, le cui risorse non programmate ammontavano rispettivamente al 38 % e al 25 %. Alla stessa data era stato pagato agli Stati membri solo il 24 % della dotazione di REACT-EU. Per circa due terzi si trattava di prefinanziamenti, mentre la parte restante erano rimborsi di spese già sostenute e liquidate. Come ha già indicato la Corte in passato, il rischio è che ci si affretti a spendere le risorse disponibili entro la fine del periodo, prestando potenzialmente scarsa attenzione agli aspetti della performance e dell'impiego proficuo delle risorse<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Per coprire il fabbisogno aggiuntivo è stato adottato il [bilancio rettificativo n. 6](#) (UE, Euratom) 2020/1672 (GU L 380 del 13.11.2020), aumentando di 5 miliardi di euro lo stanziamento di pagamento del 2020 per la politica di coesione.

<sup>11</sup> [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

**32** Fra i fattori che rendono più difficile spendere i fondi di REACT-EU entro la fine del 2023 figurano:

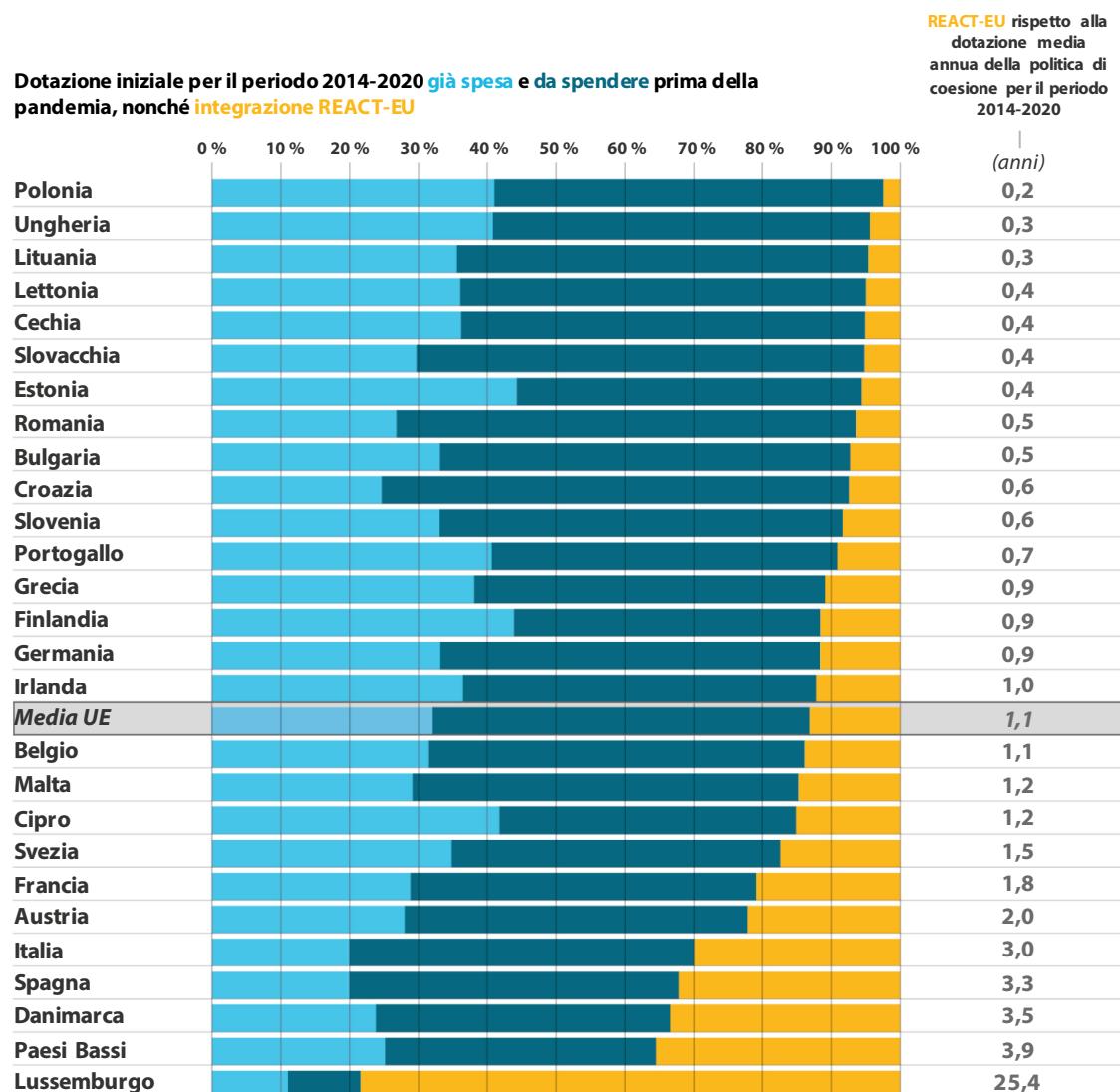
- il volume della dotazione di REACT-EU per alcuni Stati membri. A livello dell'UE, REACT-EU fornisce fondi integrativi equivalenti ad un ulteriore anno di finanziamento della politica di coesione per il periodo 2014-2020. Tuttavia, la situazione varia notevolmente da uno Stato membro all'altro a causa del diverso metodo di ripartizione della dotazione. Ad esempio, per cinque Stati membri la dotazione di REACT-EU rappresenta più di tre anni aggiuntivi di finanziamento della politica di coesione (cfr. *figura 6*);
- le difficoltà incontrate da alcuni Stati membri nello spendere i fondi UE disponibili. All'avvio di REACT-EU nel gennaio 2021, i fondi aggiuntivi rappresentavano in media un aumento del 32 % degli importi ancora da pagare agli Stati membri. Alcuni degli Stati membri più duramente colpiti dalla pandemia di COVID-19 erano anche fra quelli che prima della pandemia registravano i tassi di assorbimento più bassi per il periodo di programmazione 2014-2020. Ad esempio, alla fine del 2019, l'Italia e la Spagna, i due maggiori beneficiari dei fondi REACT-EU, avevano speso solo il 29 % della rispettiva dotazione finanziaria per la politica di coesione del periodo 2014-2020, a fronte di una media UE del 37 % (cfr. *figura 7*);
- l'ingente ammontare dei fondi dell'RRF che gli Stati membri devono spendere in parallelo entro il 2026 (cfr. *figura 8*). Ad esempio, la Spagna e l'Italia sono anche i principali destinatari di questi fondi. La Corte ha evidenziato le sfide che gli ingenti importi apportati dall'RRF pongono alla spesa dei fondi della politica di coesione per il periodo 2021-2027<sup>12</sup>. Difficoltà analoghe possono insorgere in taluni Stati membri in relazione ai fondi REACT-EU, in quanto il relativo periodo di ammissibilità coincide con l'inizio del periodo di ammissibilità dell'RRF.

---

assorbimento dei fondi, senza però prestare sufficiente attenzione ai risultati”, paragrafo 87, e parere 03/2020, riquadro 1.

<sup>12</sup> Analisi 01/2023, paragrafi 53-54.

**Figura 6 – REACT-EU e le dotazioni iniziali della politica di coesione per il periodo 2014-2020**



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

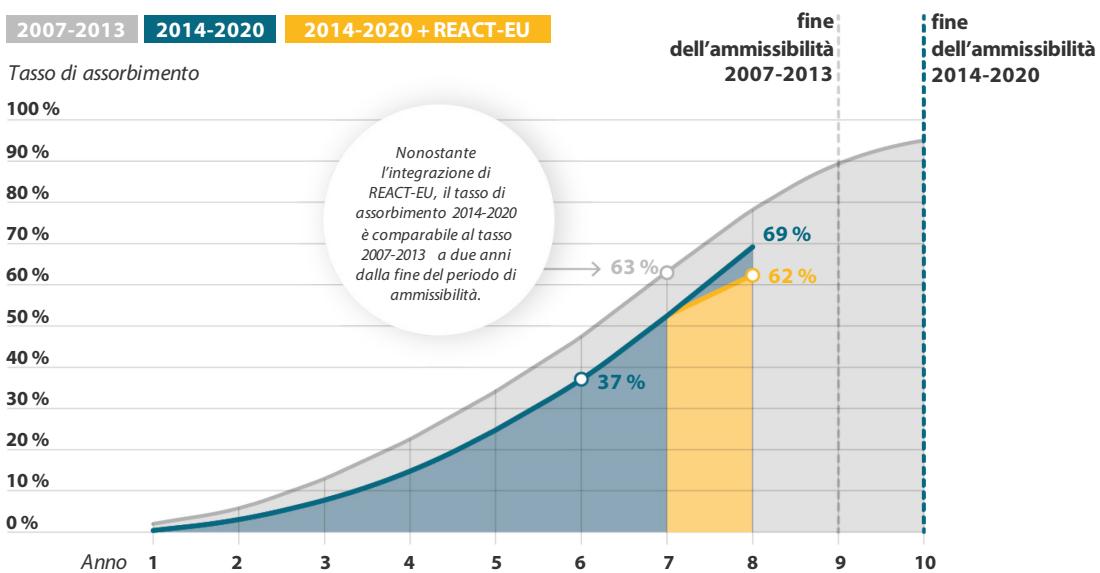
**33** Al contempo, vi sono anche svariati fattori che dovrebbero agevolare l'impiego dei fondi REACT-EU:

- le disposizioni per REACT-EU prevedono significative flessibilità nella programmazione e l'assenza dell'obbligo di cofinanziamento nazionale;
- prima dell'integrazione di REACT-EU, gli Stati membri segnalavano alla Commissione di avere, per la maggior parte, una notevole riserva di progetti da finanziare attraverso i rispettivi programmi 2014-2020: due terzi avevano individuato potenziali progetti in eccesso rispetto alla propria dotazione finanziaria;

- la difficoltà di spendere i fondi UE potrebbe essere meno acuta negli Stati membri in cui i fondi di politica di coesione rappresentano una piccola quota degli investimenti pubblici totali<sup>13</sup>.

**34** A fine 2021, nonostante i fondi aggiuntivi REACT-EU, il tasso di assorbimento per il periodo 2014-2020 si collocava al 62 %, dato analogo a quello osservato per il periodo 2007-2013 al momento corrispondente, cioè due anni prima della fine dell'ammissibilità per il periodo di riferimento (cfr. *figura 7*).

### Figura 7 – Tassi di assorbimento relativi alla politica di coesione per anno di programmazione: il periodo 2014-2020 rispetto al periodo 2007-2013



*Nota:* nel periodo di programmazione 2014-2020, gli Stati membri potevano utilizzare i finanziamenti di un particolare esercizio entro tre anni ( $n+3$ ), mentre nel periodo 2007-2013 potevano utilizzarli entro due anni ( $n+2$ ). Se non sono utilizzati entro tale termine, i finanziamenti vanno persi.

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

### Le misure hanno accresciuto il carico di lavoro amministrativo delle autorità di gestione e ritardato ulteriormente l'avvio dei programmi per il periodo 2021-2027

**35** L'impiego dei finanziamenti della politica di coesione è spesso considerato complesso, nonché caratterizzato da scarsa certezza giuridica e da un elevato onere amministrativo per le autorità di gestione e i beneficiari<sup>14</sup>. CRII/CRII+ hanno introdotto

<sup>13</sup> Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2016, capitolo 2 “Osservazioni sulla gestione finanziaria e di bilancio”, paragrafi 2.24-2.25, e analisi 01/2023, paragrafo 53.

<sup>14</sup> Documento di riflessione 2018: “Semplificazione dell'attuazione della politica di coesione nel periodo successivo al 2020”, paragrafi 18 e 61.

un gran numero di misure che hanno consentito una profonda riprogrammazione dei fondi e, successivamente, l'integrazione fornita da REACT-EU ha comportato una rapida programmazione di un ammontare cospicuo di nuove risorse. Ciò ha naturalmente accresciuto il carico di lavoro per le autorità di gestione.

**36** Secondo la Commissione, l'introduzione di CRII/CRII+ e REACT-EU ha portato sia la Commissione stessa che le autorità di gestione a concentrare l'attenzione sui programmi del periodo 2014-2020 a scapito della preparazione degli accordi di partenariato e dei programmi per il periodo 2021-2027. Le autorità di gestione hanno inoltre dato priorità alla preparazione e alla spesa dei fondi di REACT-EU anziché dei fondi 2021-2027, a causa sia del brevissimo periodo di attuazione che delle condizioni più vantaggiose. Ciò ha contribuito ai notevoli ritardi registrati all'inizio del periodo 2021-2027 (cfr. *riquadro 2*).

## Riquadro 2

### Avvio tardivo dei programmi del periodo 2021-2027

Sebbene i ritardi agli inizi dei periodi di programmazione non siano una novità<sup>15</sup>, i programmi della politica di coesione del periodo 2021-2027 presentano ritardi decisamente maggiori rispetto ai periodi precedenti. Alla fine del primo anno del periodo 2021-2027, non era stato adottato alcun programma, contro il 56 % e il 95 % dei programmi nelle fasi corrispondenti dei periodi 2014-2020 e 2007-2013, rispettivamente. A fine giugno 2022 era stato adottato solo il 12 % dei programmi previsti per il periodo 2021-2027 e detta percentuale era riconducibile a cinque Stati membri nonché ad alcuni programmi interregionali.

Oltre a CRII/CRII+ e REACT-EU, un altro fattore che ha contribuito ai ritardi è stata l'adozione molto tardiva del pacchetto legislativo<sup>16</sup>.

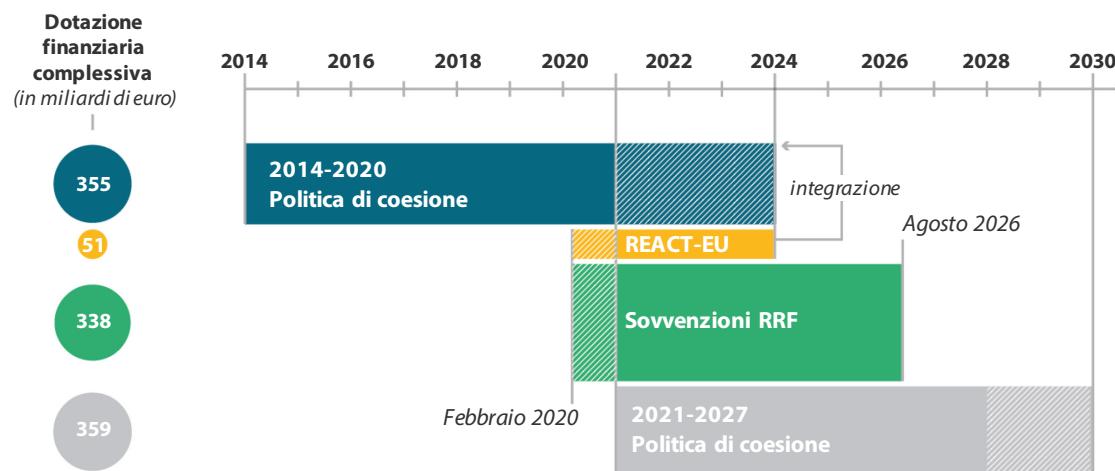
### L'attuazione parallela di diversi flussi di finanziamento richiede ulteriori sforzi di coordinamento

**37** Il periodo di ammissibilità per il periodo 2014-2020, compresi i fondi riprogrammati tramite CRII/CRII+ e l'integrazione di REACT-EU, si sovrappone non solo al periodo 2021-2027, ma anche a quello dell'RRF, come illustra la *figura 8*.

<sup>15</sup> Relazione speciale 17/2018, riquadro 2.

<sup>16</sup> Relazione speciale 17/2018, paragrafi 16 e 18.

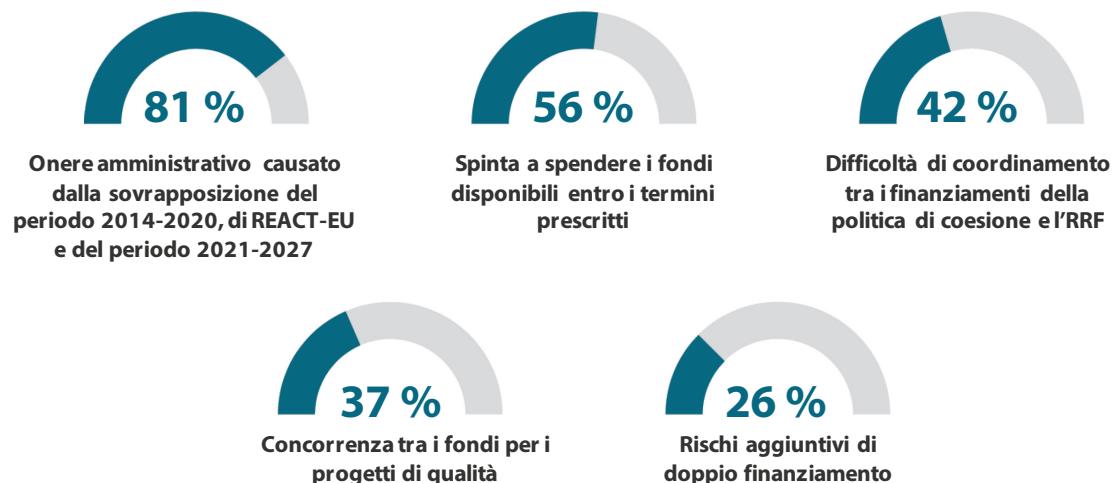
**Figura 8 – Periodo di ammissibilità dei programmi relativi alla politica di coesione e dell'RRF**



**38** L'attuazione parallela di diversi flussi di finanziamento e la necessità di coordinarli sono un altro fattore che accresce gli oneri amministrativi a carico degli Stati membri,

**39** determinando anche tutta una serie di ulteriori difficoltà e sfide per le autorità di gestione. Nella *figura 9* sono illustrate le opinioni delle autorità di gestione che hanno partecipato all'indagine della Corte in merito all'entità degli oneri amministrativi e al possibile impatto da esse percepito. Nella maggior parte delle risposte pervenute è stata espressa preoccupazione circa la propria capacità amministrativa di gestire i molteplici flussi di finanziamento.

**Figura 9 – Difficoltà a coordinare i diversi flussi di finanziamento espresse nelle risposte all'indagine della Corte**



Fonte: indagine della Corte.

**40** La Corte ha segnalato che l'RRF e i fondi della politica di coesione presentano analogie e che la loro attuazione parallela richiede ulteriori sforzi amministrativi per gli Stati membri, unitamente alla necessità di garantire la complementarità ed evitare il rischio di doppi finanziamenti<sup>17</sup>. Il coordinamento e la complementarità sono tanto più necessari tra REACT-EU e l'RRF, in quanto entrambi sono strumenti di investimento volti a promuovere la ripresa e la resilienza degli Stati membri. Tutti e due hanno una portata molto ampia, non richiedono il cofinanziamento nazionale e devono essere spesi in un arco di tempo ristretto (rispettivamente la fine del 2023 e la metà del 2026). Inoltre, entrambi consentono il finanziamento retroattivo dei progetti, con un periodo di ammissibilità a partire dal febbraio 2020. Alcuni Stati membri, come l'Italia e la Slovenia, hanno pertanto presentato i rispettivi piani nazionali per la ripresa e la resilienza (PNRR) insieme ai programmi REACT-EU.

**La Commissione ha intrapreso azioni per fronteggiare il maggior rischio di irregolarità e frodi**

**41** Al fine di raggiungere un equilibrio tra le flessibilità previste per l'utilizzo dei fondi e la necessità di salvaguardare il bilancio dell'UE, nonostante la pressione di alcuni Stati membri, la Commissione non ha allentato le norme relative ai sistemi di gestione e di controllo. L'eccezione relativa al campionamento adottata dalle autorità di audit ha rappresentato una soluzione tecnica al problema pratico di proseguire il lavoro di audit durante la pandemia. La Corte osserva che nel Regno Unito la relazione di una sottocommissione parlamentare ha richiamato l'attenzione sul fatto che, sebbene il governo avesse agito rapidamente per fornire un sostegno cruciale e avesse deciso di allentare o modificare determinati controlli, ciò ha aumentato notevolmente l'esposizione a frodi e errori<sup>18</sup>.

**42** La Corte ha già sottolineato che le flessibilità previste dalle misure di emergenza di CRII/CRII+ e REACT-EU possono comportare un maggiore rischio di irregolarità e frodi<sup>19</sup>. Tali questioni saranno trattate nell'ambito del lavoro abitualmente svolto dalla Corte in relazione alla dichiarazione di affidabilità annuale. La Commissione ha aggiornato i propri registri dei rischi per includere i rischi connessi alle misure CRII e REACT-EU, comprese le frodi. Ha comunicato alle autorità di gestione la necessità di aggiornare le valutazioni dei rischi di frode e di adattare le loro misure antifrode nel

---

<sup>17</sup> Analisi 01/2023, paragrafo 11, e paragrafi 52-54.

<sup>18</sup> Camera dei comuni, Commissione per i conti pubblici, *Fraud and error – Ninth report of session 2021-22*, 24 giugno 2021.

<sup>19</sup> Parere 03/2020 e parere 04/2020.

conto di CRII/CRII+ e REACT-EU; ha inoltre proposto eventuali misure di mitigazione dei rischi, compreso il rischio di frode.

### **L'assistenza tempestiva della Commissione agli Stati membri ha contribuito ad accelerare l'approvazione delle modifiche ai programmi**

**43** La Corte ha verificato se l'assistenza fornita dalla Commissione agli Stati membri abbia facilitato l'uso tempestivo di CRII/CRII+ e REACT-EU e se la Commissione stessa abbia approvato modifiche ai programmi conformemente alle disposizioni della normativa.

### **L'assistenza della Commissione è stata tempestiva e ha risposto alle esigenze degli Stati membri**

**44** Nell'ambito della gestione concorrente, la Commissione svolge un ruolo di supervisione, con responsabilità specifiche in materia di monitoraggio e applicazione delle norme. Le attività di vigilanza della Commissione comprendono l'assistenza prestata agli Stati membri per garantire la certezza giuridica, aiutarli ad applicare correttamente la normativa dell'UE e facilitare l'esecuzione dei finanziamenti dell'UE.

**45** La Commissione ha iniziato a prestare assistenza agli Stati membri parallelamente al processo di adozione della legislazione CRII. Contemporaneamente alla pubblicazione della proposta CRII, ha istituito una task force, designando i funzionari dell'UE che fungevano da punti di contatto per le domande degli Stati membri. Ha poi invitato gli Stati membri a designare un punto di contatto che trasmettesse le domande delle autorità di gestione sulla CRII.

**46** Queste domande sono confluite nella banca dati di domande e risposte in merito alla CRII, un sito Internet contenente le risposte della Commissione alle domande relative all'attuazione della CRII e, successivamente, della CRII+, cui potevano accedere tutte le autorità di gestione del periodo 2014-2020. Tale accesso aperto era un approccio innovativo, in quanto prima della pandemia una banca dati simile era disponibile solo internamente per la condivisione delle conoscenze tra le unità geografiche e operative della Commissione. La Commissione si è avvalsa della sua esperienza con la banca dati di domande e risposte in merito alla CRII per adeguare il proprio approccio alla gestione delle domande nel periodo 2021-2027.

**47** Gli Stati membri hanno inviato 140 domande nei primi due giorni successivi all'apertura della banca dati. Alla fine di aprile erano state poste oltre 400 domande, di cui il 90 % ha ricevuto una risposta entro i primi di maggio e il 98 % entro fine luglio. Prima della pandemia, invece, la Commissione riceveva ogni anno dalle autorità di gestione circa 100 domande all'anno. Per gestire l'ingente volume di domande, nei primi due mesi la Commissione ha riassegnato alla banca dati personale di altri servizi. Tutti gli Stati membri hanno inserito domande nella banca dati e oltre il 50 % delle domande poste riguardava le questioni di ammissibilità e le modifiche ai programmi (cfr. [figura 10](#)).

**Figura 10 – Contenuto della banca dati di domande e risposte in merito alla CRII**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della banca dati di domande e risposte in merito alla CRII della Commissione europea.

**48** Oltre alle risposte fornite nella banca dati di domande e risposte in merito alla CRII, la Commissione ha continuato a fornire assistenza agli Stati membri a livello bilaterale attraverso le proprie unità geografiche. Per quanto riguarda REACT-EU, la Commissione, dal momento che vi era meno urgenza rispetto alle CRII/CRII+, ha deciso di non estendere l'approccio della banca dati.

**49** La Corte ha già osservato che l'ammissibilità di talune operazioni poteva essere interpretata in modo diverso<sup>20</sup>. Nel sondaggio della Corte, il 42 % dei rispondenti ha indicato di aver incontrato incertezza giuridica rispetto all'uso delle misure CRII/CRII+. Il sondaggio della Corte mostra anche, però, che la Commissione ha assistito le autorità di gestione con efficacia: oltre il 90 % dei rispondenti era soddisfatto o molto soddisfatto del sostegno ricevuto su CRII/CRII+ e REACT-EU per tempistica e contenuti.

### L'approvazione da parte della Commissione delle modifiche ai programmi in forza di CRII, CRII+ e REACT-EU è stata molto più rapida rispetto alla media pre-pandemia

**50** L'attuazione della maggior parte delle misure CRII/CRII+ e la programmazione delle risorse aggiuntive di REACT-EU hanno richiesto modifiche ai programmi 2014-2020. Ad eccezione dei "trasferimenti non rilevanti"<sup>21</sup>, tali modifiche comportavano richieste di modifica da parte degli Stati membri e l'approvazione da parte della Commissione per garantire che le modifiche proposte fossero in linea con la normativa, gli obiettivi del programma e la strategia globale della politica di coesione<sup>22</sup>.

**51** Alla fine del 2021 la Commissione aveva approvato 351 modifiche a titolo delle CRII/CRII+ in 271 dei 388 programmi operativi totali relativi al finanziamento della politica di coesione per il periodo 2014-2020, in quanto alcuni programmi hanno avuto più modifiche. Tutti gli Stati membri, tranne Austria e Finlandia, hanno introdotto modifiche ai programmi a titolo delle CRII/CRII+. Per REACT-EU, alla fine del 2021 erano state approvate 188 modifiche ai programmi e un nuovo programma operativo in Germania.

**52** I regolamenti CRII/CRII+ non imponevano alla Commissione l'obbligo di approvare le modifiche ai programmi più rapidamente rispetto al periodo di tre mesi prescritto dall'RDC<sup>23</sup>. Tuttavia, la Commissione si è impegnata a cooperare con gli Stati membri

<sup>20</sup> Parere 03/2020 della Corte dei conti europea, paragrafo 11.

<sup>21</sup> L'articolo 30, paragrafo 5, del regolamento (UE) n. 1303/2013 definisce come "trasferimenti non rilevanti" i trasferimenti a un'altra priorità dello stesso fondo a favore dello stesso programma che ammontano fino all'8 % della dotazione di una priorità al 1° febbraio 2020 ed entro il mite del 4 % del bilancio del programma.

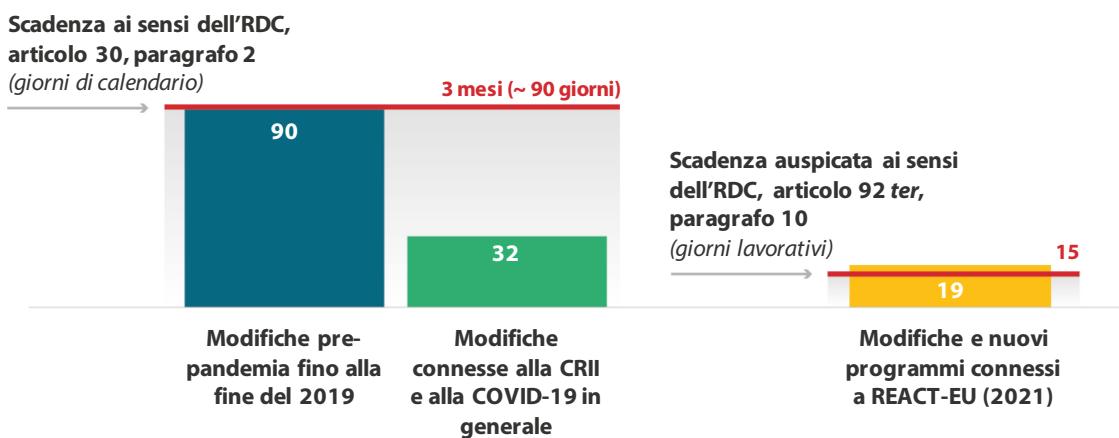
<sup>22</sup> Articolo 30 del regolamento (UE) 1303/2013.

<sup>23</sup> Articolo 30, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1303/2013.

nella preparazione delle modifiche a titolo delle CRII/CRII+ e ad approvarli in via prioritaria. Ai sensi del regolamento REACT-EU, la Commissione è tenuta ad adoperarsi al massimo per approvare qualsiasi nuovo programma operativo specifico o qualsiasi modifica a un programma esistente entro 15 giorni lavorativi a decorrere dalla data di presentazione da parte di uno Stato membro<sup>24</sup>.

**53** All'inizio del 2020, prima della pandemia, la Commissione stava appena iniziando a rispettare il termine di tre mesi fissato dall'RDC per l'approvazione delle richieste di modifica. Per CRII/CRII+ e REACT-EU, la Commissione ha trattato le richieste di modifica più in fretta utilizzando una procedura rapida. Tra gli elementi chiave di questa procedura si annoverano una maggiore attenzione alla collaborazione con gli Stati membri per chiarire le modifiche proposte e discutere le questioni in modo informale, un aumento del personale assegnato alle unità in cui si creavano di solito strozzature e accordi interni per ridurre i tempi di approvazione. Queste misure hanno contribuito a ridurre significativamente il tempo impiegato dalla Commissione per approvare le modifiche ai programmi (cfr. *figura 11*).

**Figura 11 – Tempo necessario per l'approvazione delle modifiche apportate ai programmi in forza di CRII/CRII + e REACT-EU (in numero di giorni)**



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

**54** Il tempo medio di un mese necessario alla Commissione per approvare le modifiche a titolo di CRII/CRII+ è un risultato migliore rispetto al termine di tre mesi fissato nel regolamento e al tempo medio di approvazione osservato prima della pandemia. È inoltre in linea con l'impegno della Commissione di dare priorità alle modifiche a titolo della CRII. Il tempo medio di approvazione delle modifiche ai

<sup>24</sup> Articolo 92 ter, paragrafo 10, del regolamento (UE) n. 1303/2013.

programmi nel quadro di REACT-EU è stato di 19 giorni lavorativi, leggermente al di sopra del target di 15 giorni lavorativi.

### **La Commissione ha effettuato i controlli necessari, ma non li ha sempre documentati adeguatamente**

**55** La Commissione ha elaborato orientamenti interni per il personale impegnato nella valutazione delle richieste di modifica dei programmi. Dall'esame svolto dalla Corte sul processo di approvazione di un campione di modifiche dei programmi a titolo di CRII e REACT-EU è emerso che il personale della Commissione ha seguito detti orientamenti quando si è trattato di verificare se le modifiche fossero in linea con la legislazione e debitamente giustificate e se tenessero conto degli aspetti legati alla performance, come l'adeguamento o la fissazione di valori-obiettivo, a seconda dei casi, per gli indicatori.

**56** La Commissione ha inoltre utilizzato, nella maggior parte dei casi, liste di controllo della qualità standardizzate per documentare la propria attività di approvazione. Dette liste di controllo sono state utilizzate in 19 delle 25 modifiche esaminate dalla Corte. Nei sei casi in cui le liste di controllo non sono state utilizzate appieno o affatto, la Commissione ha documentato il lavoro svolto in altri documenti a livello delle unità geografiche. Sebbene l'uso delle liste di controllo della qualità non sia un obbligo giuridico, la mancanza di un approccio standard alla documentazione non consente il coordinamento e una visione d'insieme completa.

### **Le misure hanno consentito agli Stati membri di destinare ingenti finanziamenti aggiuntivi all'assistenza sanitaria, all'occupazione e al sostegno alle imprese**

**57** La Corte ha esaminato l'uso fatto delle flessibilità offerte da CRII/CRII+ e delle risorse REACT-EU a livello dell'UE, al fine di determinare in che misura abbiano consentito agli Stati membri di assegnare risorse per rispondere alla crisi dovuta alla COVID-19.

**Per effetto di CRII/CRII+ gli Stati membri hanno reindirizzato il 10 % dei finanziamenti della politica di coesione per il periodo 2014-2020**

**58** Al 31 dicembre 2021 gli Stati membri avevano trasferito 35 miliardi di euro da un settore di investimento all’altro e all’interno degli stessi<sup>25</sup>. Si tratta del 10 % della dotazione finanziaria complessiva della politica di coesione per il periodo 2014-2020, una quota significativa, se si considera che la pandemia è scoppiata nel settimo anno del periodo di ammissibilità.

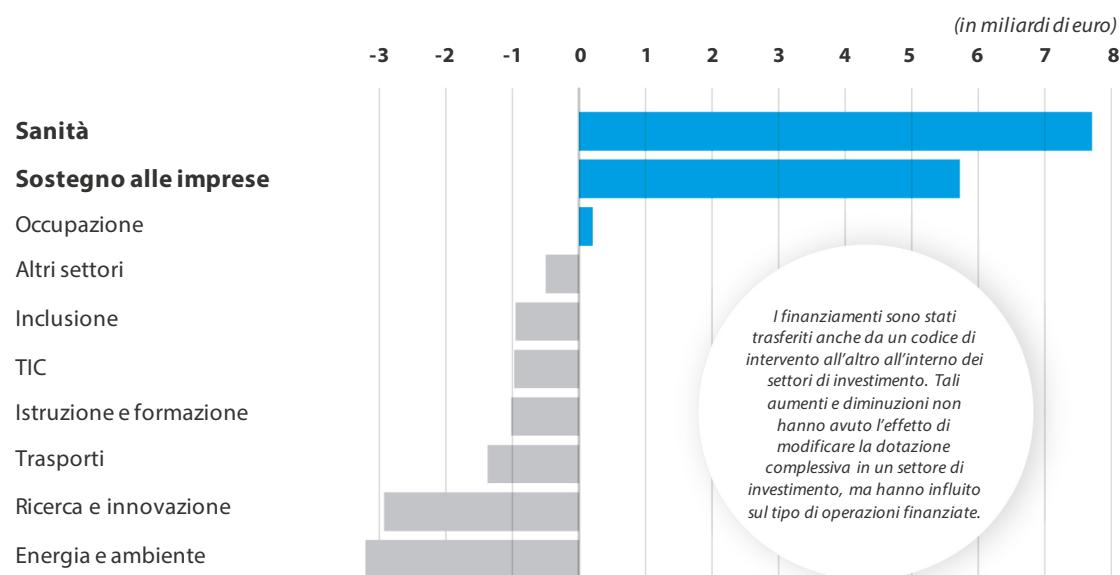
**59** Il volume dei trasferimenti varia notevolmente da uno Stato membro all’altro a causa di una serie di fattori, tra cui le politiche nazionali e le strategie di investimento degli Stati membri, la rispettiva dotazione totale di fondi per la politica di coesione e l’importo ancora disponibile. In totale, sono stati effettuati trasferimenti a titolo di CRII/CRII+ per il 74 % dei programmi del periodo 2014-2020. Undici Stati membri hanno trasferito più del 10 % delle rispettive risorse per il periodo 2014-2020 tra i vari settori di investimento o al loro interno; l’Irlanda in particolare ha trasferito il 30 %.

**60** Gli Stati membri hanno utilizzato le misure CRII/CRII+ per reindirizzare i finanziamenti verso investimenti volti a fronteggiare gli effetti della pandemia. Rispetto alla dotazione pre-pandemia, i finanziamenti per gli investimenti nell’assistenza sanitaria sono aumentati dell’80 % (7,7 miliardi di euro) e quelli per il sostegno alle imprese del 16 % (5,7 miliardi di euro). Per contro, i finanziamenti per gli investimenti nelle tecnologie dell’informazione e della comunicazione (TIC), nel settore dell’energia e della tutela ambientale, nell’inclusione, nella ricerca e innovazione sono diminuiti del 5-8 % (circa 8,1 miliardi di euro in tutto). La [figura 12](#) mostra gli aumenti e le diminuzioni dei finanziamenti netti nei settori di investimento dal febbraio 2020.

---

<sup>25</sup> Gli auditor della Corte hanno raggruppato i 123 codici di intervento definiti nel [regolamento \(UE\) n. 215/2014](#) in 10 settori di investimento (12 nel caso di REACT-EU). I 35 miliardi di euro rappresentano l’importo totale degli aumenti dei codici di intervento e sono accompagnati da riduzioni corrispondenti di altri codici di intervento.

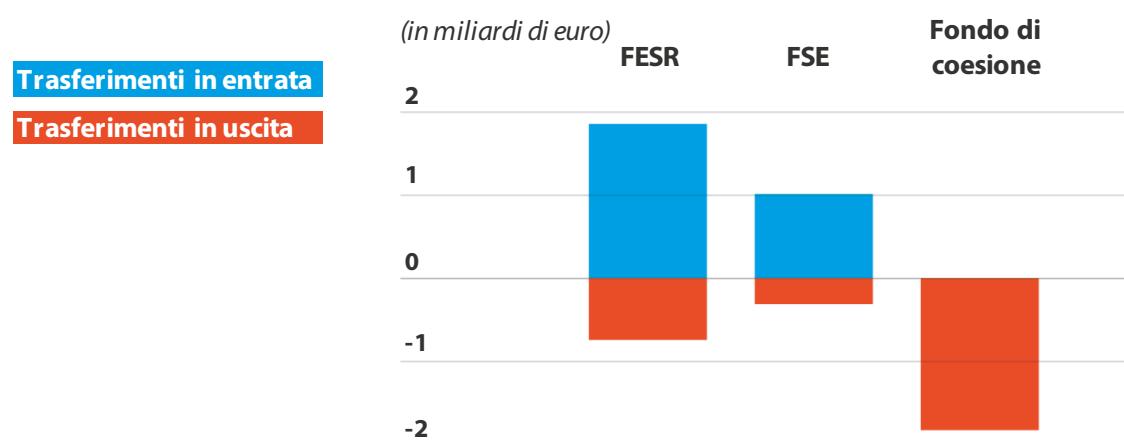
**Figura 12 – CRII/CRII+: ridistribuzione dei finanziamenti tra settori di investimento**



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

**61** I finanziamenti sono stati trasferiti dal Fondo di coesione al FESR e all’FSE, nonché a favore delle regioni più sviluppate e in transizione. Nel 2020 due terzi degli Stati membri (18 su 28) hanno trasferito risorse tra il FESR, l’FSE e il Fondo di coesione. Alcuni Stati membri come Cipro, Grecia e Croazia hanno trasferito la totalità o gran parte della propria dotazione a titolo del Fondo di coesione per il 2020. A seguito di tali trasferimenti, la dotazione per il 2020 destinata al FESR e all’FSE è aumentata rispettivamente di circa 1,1 miliardi di euro (3 %) e 0,7 miliardi di euro (5 %) in termini netti, con un conseguente calo del Fondo di coesione di circa 1,8 miliardi di euro (18 %) (cfr. [figura 13](#)).

**Figura 13 — Trasferimenti tra FESR, FSE e Fondo di coesione**



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

**62** Nel periodo 2014-2020 16 Stati membri avevano più di una categoria di regioni. Circa l’80 % di questi (13 su 16) ha effettuato trasferimenti tra categorie di regioni<sup>26</sup>. Alcuni Stati membri, come Grecia, Ungheria e Italia, hanno trasferito importi considerevoli dalle regioni meno sviluppate alle regioni più sviluppate o in transizione. Nel complesso, le risorse destinate alle regioni più sviluppate e alle regioni in transizione sono aumentate rispettivamente di 1,7 miliardi di euro e 82 milioni di euro, mentre quelle destinate alle regioni meno sviluppate sono diminuite marginalmente di 5,6 milioni di euro; la differenza è stata attinta dal Fondo di coesione, che fornisce sostegno agli Stati membri meno ricchi.

**63** La Corte ha riscontrato che, grazie alle flessibilità per reindirizzare le risorse, gli Stati membri hanno apportato adeguamenti significativi nella ripartizione delle rispettive risorse per la coesione tra settori di investimento, fondi e categorie di regioni. In particolare, la deroga all’obbligo di concentrazione tematica ha consentito agli Stati membri di trasferire più agevolmente i finanziamenti da un’operazione all’altra. Inoltre, gli Stati membri hanno potuto beneficiare dell’estensione dell’ammissibilità delle operazioni che promuovono le capacità di risposta alle crisi, anche per progetti già completati. In tutte le risposte all’indagine della Corte, le flessibilità di programmazione a titolo delle CRII/CRII+ sono state ritenute utili (37 %) o molto utili (63 %).

**REACT-EU è stato programmato principalmente a favore dell’occupazione, dell’assistenza sanitaria e del sostegno alle imprese, sostanzialmente come le ridistribuzioni a titolo di CRII/CRII+**

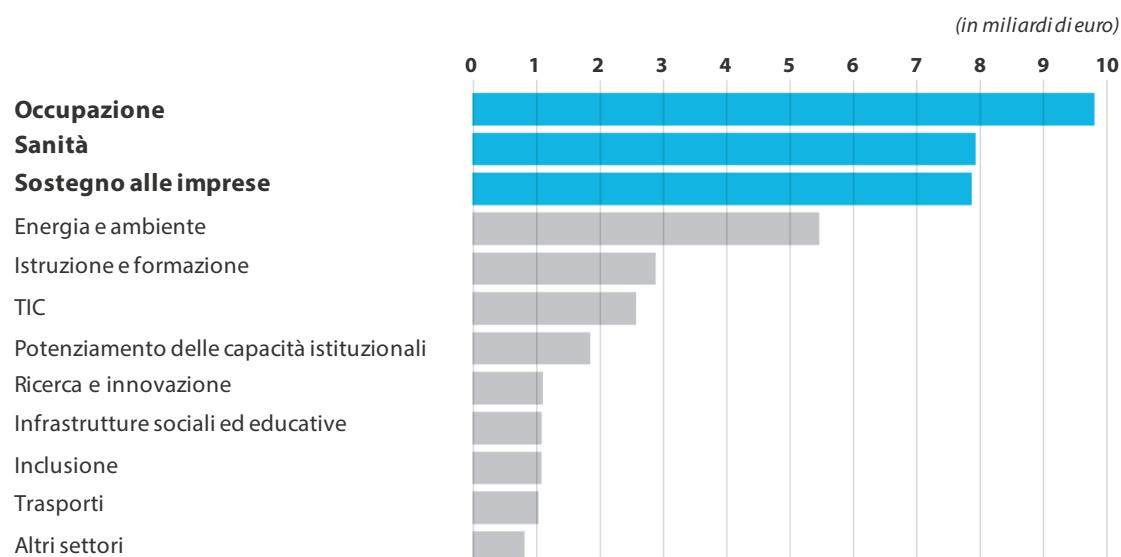
**64** Il periodo di ammissibilità per REACT-EU si conclude il 31 dicembre 2023, esattamente come quello per i finanziamenti della politica di coesione del periodo 2014-2020. Ciò limita la possibilità per gli Stati membri di utilizzare tali finanziamenti per investimenti a lungo termine il cui sviluppo e attuazione richiedono più tempo. Al 30 giugno 2022 gli Stati membri avevano programmato 43,5 miliardi di euro (86 %) di risorse REACT-EU nell’ambito dei programmi operativi del FESR e dell’FSE, secondo una ripartizione rispettivamente del 64 % e del 36 % tra i due fondi. Ciò è sostanzialmente in linea con la ripartizione del periodo 2014-2020, pari rispettivamente al 70 % e al 30 %.

---

<sup>26</sup> Come definite all’articolo 90 del regolamento (UE) n. 1303/2013.

**65** Una parte significativa delle risorse REACT-EU è stata programmata a favore dell'occupazione (23 %), dell'assistenza sanitaria (18 %) e del sostegno alle imprese (18 %) (cfr. [figura 14](#)). Una parte significativa (tre quarti) dei finanziamenti destinati al sostegno alle imprese è stata assegnata a investimenti produttivi generici come il capitale circolante, mentre prima della pandemia questi rappresentavano solo la metà di tale settore di investimento. Nel complesso, la Corte ha rilevato che le modalità di programmazione delle risorse varavano considerevolmente da uno Stato membro all'altro. Alcuni Stati membri hanno scelto di concentrare la propria dotazione REACT-EU prevalentemente in un unico settore di investimento, mentre altri hanno programmato le proprie risorse REACT-EU ripartendole tra più settori di investimento.

**Figura 14 – REACT-EU: finanziamenti aggiuntivi per settore di investimento**



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

**66** Stando al regolamento REACT-EU<sup>27</sup>, ci si attendeva che il 25 % della sua dotazione finanziaria complessiva contribuisse agli obiettivi in materia di clima, sebbene non si trattasse di un obbligo giuridico. Tuttavia, alla fine di giugno 2022, solo il 15 % circa (6,6 miliardi di euro) delle risorse REACT-EU programmate era stato destinato a investimenti che dovrebbero contribuire agli obiettivi climatici. Il contributo agli obiettivi climatici fornito dalle risorse REACT-EU programmate a titolo del FESR e del FSE ammonta rispettivamente al 21,6 % e al 3,5 %. Secondo la Corte, è improbabile che si raggiunga l'obiettivo atteso del 25 %, dal momento che a giugno 2022 era già stato programmato l'86 % delle risorse REACT-EU.

---

<sup>27</sup> Regolamento (UE) 2020/2221, considerando 6.

**La flessibilità offerta dalla CRII+ ha consentito ai bilanci nazionali di risparmiare quasi 13 miliardi di euro, ma ha comportato una riduzione complessiva dei finanziamenti per gli investimenti nel quadro della politica di coesione**

**67** Per l'esercizio contabile conclusosi il 30 giugno 2021, 18 Stati membri si sono valsi delle flessibilità offerte da CRII/CRII+ per aumentare il tasso di cofinanziamento al 100 % per quasi la metà dei programmi 2014-2020. Sulla base dei calcoli della Commissione, questi Stati membri hanno potuto così chiedere, oltre al normale cofinanziamento, ulteriori 12,9 miliardi di euro di finanziamenti dell'UE. Ciò equivale all'11 % delle domande di pagamento del 2020 e del 2021, ovvero al 3,6 % della dotazione finanziaria complessiva per la politica di coesione. Per alcuni Stati membri l'impatto è stato considerevole (cfr. *riquadro 3*).

### Riquadro 3

#### **Risparmi nei bilanci nazionali grazie al cofinanziamento UE al 100 % previsto dalla CRII+**

L'Irlanda ha chiesto un importo supplementare di 230 milioni di euro, pari a oltre un quinto (22,5 %) dell'intera dotazione a sua disposizione per il periodo 2014-2020 e a quasi al 40 % dei finanziamenti ancora non spesi alla fine del 2019.

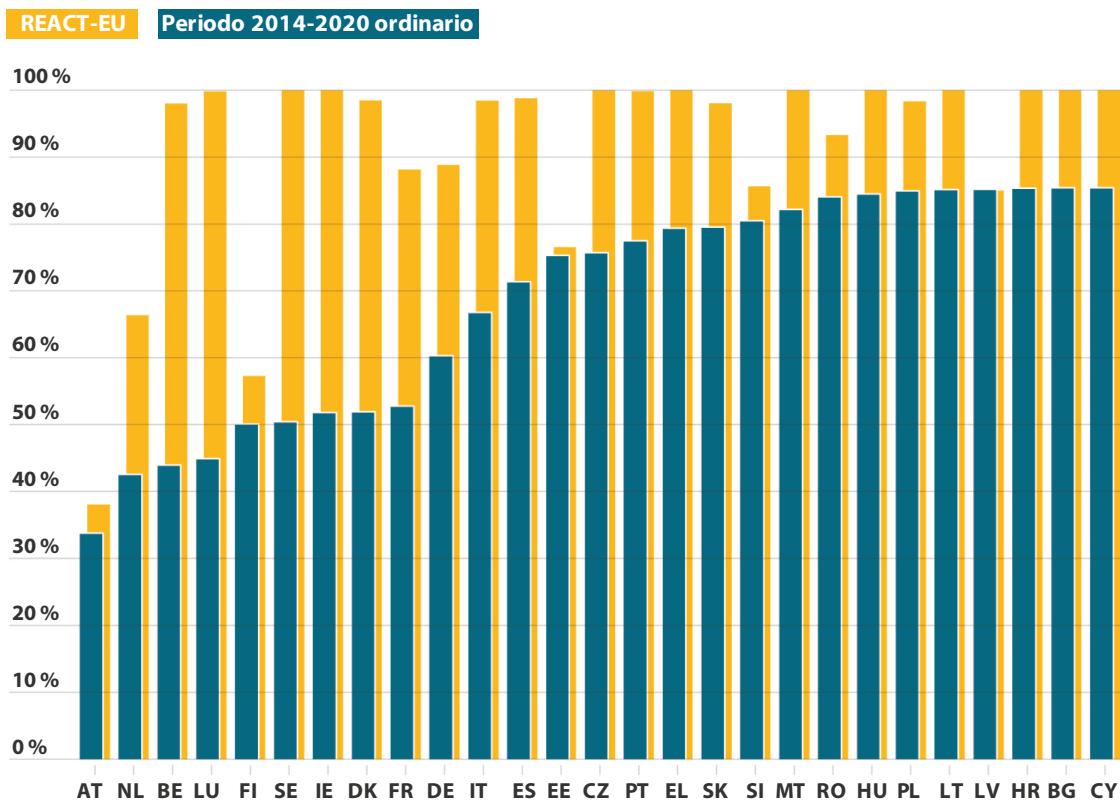
L'Italia e la Spagna hanno chiesto rispettivamente ulteriori 3,4 miliardi di euro e 2,7 miliardi di euro, pari per ciascun paese al 10 % e al 9 % circa della dotazione per il periodo 2014-2020 e al 14 % e al 13 % dei finanziamenti non spesi alla fine del 2019.

**68** Per quanto riguarda le risorse REACT-EU, gli Stati membri potevano optare per un tasso di cofinanziamento che poteva raggiungere il 100 %. Tutti gli Stati membri, ad eccezione della Lettonia, hanno utilizzato un tasso di cofinanziamento più elevato per le risorse REACT-EU rispetto al loro tasso medio di cofinanziamento del periodo 2014-2020. Nel complesso, il tasso di cofinanziamento è aumentato dal 74 % al 95 %<sup>28</sup>. Due terzi (18 su 27) degli Stati membri hanno optato per un tasso di cofinanziamento compreso tra il 98 % e il 100 % (cfr. *figura 15*).

---

<sup>28</sup> Ai fini della comparabilità con REACT-EU, in questo tasso medio di cofinanziamento dell'UE per il periodo 2014-2020 non sono compresi i programmi del Regno Unito e quelli di cooperazione territoriale.

**Figura 15 – Tasso medio di cofinanziamento: REACT-EU rispetto al periodo 2014-2020 ordinario**



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

**69** L'aumento del tasso di cofinanziamento dell'UE ha contribuito a ridurre l'onere per i bilanci nazionali. D'altro canto, si è tradotto in un calo complessivo dei finanziamenti destinati agli investimenti nell'ambito della politica di coesione, in quanto lo stesso volume di fondi assegnati dall'UE attira meno cofinanziamenti nazionali e privati complessivi. Livelli più bassi di cofinanziamento nazionale comportano inoltre il rischio che le autorità degli Stati membri siano meno incentivate a concentrarsi sulla performance.

**La Commissione ha in programma di valutare i risultati delle misure, ma sarà difficile aggregare i dati degli indicatori in modo da ricavarne informazioni eloquenti**

**70** La Corte ha esaminato il sistema di monitoraggio della Commissione per CRII/CRII+ e REACT-EU e i piani adottati per valutare la risposta alla pandemia attraverso tali misure. La Corte ha valutato se la Commissione sarà in grado di informare le parti interessate sull'impatto delle misure.

## **Il sistema di monitoraggio della Commissione consente un tracciamento distinto di REACT-EU, ma non delle misure CRII/CRII+<sup>29</sup>**

**71** Il sistema di monitoraggio della Commissione non opera una distinzione tra le spese connesse alle misure CRII/CRII+ e le altre spese. La Corte ha già insistito sulla necessità che la Commissione fornisca una rendicontazione completa della spesa relativa alla pandemia di COVID-19<sup>29</sup>. Secondo la Commissione, è probabile che quasi tutti i trasferimenti tra settori di investimento e al loro interno (cfr. paragrafi **58** e **60**) e tra fondi e categorie di regioni (cfr. paragrafi **61-62**) a partire dal febbraio 2020 fossero connessi alla pandemia e quindi attribuibili alle misure CRII/CRII+.

**72** Il regolamento REACT-EU<sup>30</sup> ha invece introdotto un obiettivo tematico trasversale specifico per le risorse aggiuntive. Ciò consente alla Commissione di distinguere le operazioni REACT-EU dalle altre, facilitando il monitoraggio e la valutazione.

## **La Commissione ha stabilito indicatori connessi alla COVID-19, ma non ha fornito definizioni né reso obbligatorio il loro utilizzo**

**73** I regolamenti CRII/CRII+ e REACT-EU non hanno comportato modifiche formali del quadro e dei sistemi di monitoraggio della politica di coesione. I codici di intervento esistenti utilizzati per individuare il contenuto delle azioni sono ampi e non sono stati concepiti per individuare le spese connesse alla pandemia.

**74** Nel maggio 2020, sei settimane dopo l'adozione del regolamento CRII, la Commissione ha pubblicato una serie di 27 indicatori COVID-19 facoltativi<sup>31</sup> al fine di garantire maggiore trasparenza e rendicontabilità nell'uso dei finanziamenti per la politica di coesione in relazione all'assistenza sanitaria, al sostegno alle imprese e alle operazioni dell'FSE. Nel febbraio 2021 sono stati aggiunti altri cinque indicatori relativi al sostegno dell'UE alla vaccinazione contro la COVID-19. Questi 32 indicatori monitorano le risorse, le realizzazioni e, per le operazioni dell'FSE, i risultati.

<sup>29</sup> Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2020, capitolo 2 “Gestione finanziaria e di bilancio”, paragrafi 2.7-2.8, e raccomandazione 2.1.

<sup>30</sup> Il regolamento (UE) 2020/2221 ha introdotto un nuovo obiettivo tematico “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” (OT 13).

<sup>31</sup> EGESIF 20-00007-01, *Non-paper: List of programme specific indicators related to the cohesion policy direct response to the COVID-19 pandemic*, maggio 2020.

Analogamente al periodo 2014-2020, la Commissione non ha proposto indicatori di risultato per le operazioni del FESR, ma gli Stati membri potevano svilupparne di propri (cfr. paragrafo 77). La Corte ha già evidenziato in passato le carenze insite negli indicatori di risultato del FESR per il periodo 2014-2020 e le sfide per valutare l'impatto degli interventi di tale Fondo<sup>32</sup>.

**75** La Commissione ha scelto di non rendere obbligatori gli indicatori, in quanto ciò avrebbe rallentato il processo di adozione e ritardato il loro utilizzo da parte degli Stati membri. Il regolamento REACT-EU ha stabilito che, all'occorrenza, gli Stati membri avrebbero dovuto utilizzare gli indicatori specifici di programma connessi alla COVID-19 messi a disposizione dalla Commissione<sup>33</sup>. Gli Stati membri potevano includere tali indicatori nei loro programmi su base volontaria, nonché monitorarli e riferire al riguardo attraverso il sistema di monitoraggio esistente.

**76** La Commissione non ha stabilito definizioni comuni per gli indicatori, anche in questo caso in modo che i regolamenti entrassero in vigore il prima possibile, lasciando a ciascuno Stato membro il compito di stabilirle. In uno studio della Commissione, limitato alle operazioni dell'FSE, si è concluso che mancava una panoramica completa delle definizioni degli indicatori e che alcuni indicatori non erano utilizzati in modo coerente in tutti gli Stati membri<sup>34</sup>. Di conseguenza, sarà difficile per la Commissione aggregare completamente i dati a livello dell'UE in modo coerente.

**77** Gli indicatori della Commissione non coprono tutte le operazioni ammissibili. Gli Stati membri avevano inoltre la possibilità di elaborare propri indicatori specifici di programma per le operazioni connesse alla pandemia. La Commissione li ha incoraggiati a codificare tali indicatori, in modo da poterli individuare facilmente a livello nazionale e a fini di valutazione. Tuttavia, poiché tali indicatori sono specifici ad un programma operativo o ad un determinato Stato membro, non possono essere aggregati a livello dell'UE.

---

<sup>32</sup> Relazione speciale 02/2017 della Corte “La negoziazione, da parte della Commissione, degli accordi di partenariato e dei programmi operativi in materia di coesione per il periodo 2014-2020: spesa maggiormente indirizzata alle priorità di Europa 2020, ma meccanismi di misurazione della performance sempre più complessi”.

<sup>33</sup> Regolamento (UE) 2020/2221, articolo 1, paragrafo 1.

<sup>34</sup> Study on the Pathways to Enhance the use of Programme-Specific Indicators in the ESF and ESF+, aprile 2022.

**78** Dall'indagine della Corte è emerso un giudizio positivo per quanto riguarda gli indicatori della Commissione: gli indicatori della Commissione erano ritenuti pertinenti per i tipi di operazioni finanziarie in tre quarti delle risposte pervenute e pertinenti per una valutazione complessiva in due terzi delle stesse. La Corte ha riscontrato che di tutti gli indicatori della COVID-19 utilizzati dagli Stati membri quasi l'80 % era costituito da indicatori della Commissione. Per quanto riguarda CRII/CRII+, gli indicatori della Commissione sono stati utilizzati da 25 Stati membri su 28 e per il 65 % dei programmi operativi che hanno effettuato trasferimenti a titolo di queste iniziative.

Analogamente, per REACT-EU gli indicatori della Commissione sono stati utilizzati da 26 Stati membri su 27 e per il 76 % dei programmi operativi che hanno programmato risorse in detto quadro. Tale uso diffuso degli indicatori della Commissione potrebbe aiutare quest'ultima a valutare in che modo i finanziamenti per la politica di coesione, anche grazie alle risorse REACT-EU, siano stati utilizzati nel contesto della pandemia.

**79** La Commissione ha riferito in merito all'attuazione delle misure CRII/CRII+ e della programmazione REACT-EU soprattutto attraverso appositi siti Internet pubblici: il [Coronavirus Dashboard](#), il [quadro operativo di REACT-EU](#) e la [panoramica sugli indicatori specifici per il coronavirus nell'ambito della politica di coesione](#). Tali siti Internet sono stati creati non appena sono stati disponibili sufficienti dati da comunicare e sono tenuti regolarmente aggiornati. Al momento dell'audit della Corte, gli ultimi dati sull'attuazione si riferivano alla fine del 2020, quando era troppo presto perché gli Stati membri potessero fornire informazioni eloquenti sull'attuazione.

**La Commissione intende includere sia CRII/CRII+ che REACT-EU nella valutazione ex post che condurrà per il periodo 2024-2020**

**80** La Commissione è tenuta a effettuare una valutazione ex post per esaminare l'efficacia e l'efficienza dei fondi relativi alla politica di coesione per il periodo 2014-2020 entro il 31 dicembre 2024<sup>35</sup>. Per CRII/CRII+ non vi è alcuna disposizione esplicita nei regolamenti riguardo ad una valutazione specifica, mentre in forza del regolamento REACT-EU la Commissione deve effettuare una valutazione entro il 31 marzo 2025<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Articolo 57 del regolamento (UE) 1303/2013.

<sup>36</sup> Regolamento (UE) 2020/2221, articolo 1, paragrafo 1, e articolo 2.

**81** La Commissione ha in programma di valutare la risposta fornita alla pandemia, sia per CRII/CRII+ che REACT-EU, nell'ambito della valutazione ex post che condurrà sul periodo 2014-2020 entro la fine del 2024. In una relazione precedente, la Corte aveva anche insistito sulla necessità di collegare le valutazioni sulla politica di coesione e sull'RRF<sup>37</sup>.

**Spesso per rispondere alle crisi è stata utilizzata la politica di coesione, ma la Commissione non ha analizzato l'impatto sui relativi obiettivi a lungo termine**

**82** La Corte ha esaminato in che modo CRII/CRII+ abbiano influenzato le proposte legislative della Commissione per il periodo 2021-2027 e se la Commissione abbia analizzato l'impatto del protracted ricorso alla politica di coesione per rispondere alle crisi sugli obiettivi a lungo termine di tale politica.

**83** Nel maggio 2020 la Commissione ha pubblicato modifiche alle proposte legislative presentate per il periodo 2021-2027 in materia di politica di coesione per consentire una maggiore flessibilità in tempi di crisi. Una di queste disposizioni, successivamente adottata, conferisce alla Commissione il potere di introdurre determinate misure temporanee definite nell'utilizzo dei fondi della politica di coesione in risposta a circostanze eccezionali e inconsuete, nello spirito di quanto avvenuto con CRII/CRII+ (cfr. *riquadro 4*).

---

<sup>37</sup> 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”, raccomandazione 2.

## Riquadro 4

### **Modifiche al pacchetto legislativo sulla politica di coesione 2021-2027 adottate nel giugno 2021**

Le modifiche alle norme sulla politica di coesione per il periodo 2021-2027 prevedono, tra l'altro, una maggiore flessibilità nel trasferimento di fondi tra FESR, FSE+ e Fondo di coesione e maggiori possibilità di scaglionare le operazioni tra periodi di programmazione per tenere conto di eventuali ritardi dovuti a crisi.

Alla Commissione è conferito il potere di rispondere a situazioni eccezionali adottando atti di esecuzione per attuare misure quali aumentare il cofinanziamento di 10 punti percentuali e consentire la selezione retroattiva dei progetti completati per periodi massimi di 18 mesi<sup>38</sup>.

Tali misure possono essere invocate quando il Consiglio riconosce il verificarsi di un evento economico negativo inatteso che ha un notevole impatto finanziario. Il loro obiettivo è rafforzare la capacità dell'UE di rispondere alle crisi future attraverso la politica di coesione, consentendo alla Commissione di reagire più rapidamente, adottando un semplice atto di esecuzione che, a differenza della modifica a un regolamento, non richiede l'approvazione dei colegislatori.

**84** L'uso delle norme in materia di politica di coesione per aiutare gli Stati membri durante le crisi non è un fenomeno nuovo (cfr. [figura 16](#)). A ottobre 2022, delle 26 modifiche apportate all'RDC nei periodi 2007-2013 e 2014-2020, più della metà (15) erano collegate a una crisi. Con REACT-EU è la prima volta che sono stati aumentati i finanziamenti della politica di coesione in risposta a una crisi, di riflesso all'entità della perturbazione economica e al fatto che la pandemia di COVID-19 è iniziata alla fine del periodo 2014-2020, quando i fondi ancora disponibili erano limitati. Tuttavia, non vi sono state valutazioni ex post mirate o accertamenti formali sull'uso della politica di coesione come strumento di risposta alle crisi.

---

<sup>38</sup> Articolo 20 del [regolamento \(UE\) 2021/1060](#), del 24 giugno 2021, cosiddetto "RDC" (GU L 231 del 30.6.2021, pag. 159); articolo 4, paragrafo 3, del [regolamento \(UE\) 2021/1057](#), del 24 giugno 2021, che istituisce l'FSE+ (GU L 231 del 30.6.2021, pag. 21) e articolo 5, paragrafo 6, del [regolamento \(UE\) 2021/1058](#), del 24 giugno 2021, relativo al FESR e al Fondo di coesione (GU L 231 del 30.6.2021, pag. 60).

**Figura 16 – Risposta alle crisi tramite la politica di coesione nei periodi 2007-2013 e 2014-2020**



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

**85** L'obiettivo precipuo della politica di coesione è lo sviluppo regionale a lungo termine e, come sancisce il trattato<sup>39</sup>, il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale e la riduzione delle disparità tra le regioni europee. Tale politica risulta interessante come strumento di risposta alle crisi a breve termine in ragione della sua adattabilità e delle notevoli risorse finanziarie implicate. La Commissione ha la facoltà di allentare le norme relative alla politica di coesione per incoraggiare il massimo utilizzo dei finanziamenti disponibili, alleviando la pressione sulle risorse

<sup>39</sup> Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, articolo 174.

nazionali. Alcune delle modifiche introdotte in risposta a crisi passate sono diventate caratteristiche ordinarie della politica di coesione, in linea con gli obiettivi generali della Commissione di una maggiore flessibilità e semplificazione. Di conseguenza, l'uso ripetuto della politica di coesione per fronteggiare le crisi rischia di ripercuotersi sulla sua finalità strategica primaria di rafforzare la coesione economica e sociale tra le regioni europee.

## Conclusioni e raccomandazioni

**86** La Corte ha concluso che, in generale, la Commissione ha adattato in maniera soddisfacente le norme relative alla politica di coesione del periodo 2014-2020 in modo che gli Stati membri potessero utilizzare i relativi fondi con maggiore flessibilità. Le flessibilità offerte attraverso CRII/CRII+, nonché i finanziamenti aggiuntivi forniti attraverso REACT-EU, hanno portato a una significativa riassegnazione dei finanziamenti a favore dell'assistenza sanitaria, del sostegno alle imprese e dell'occupazione al fine di rispondere alla pandemia di COVID-19. Tuttavia REACT-EU, unitamente ai fondi aggiuntivi messi a disposizione dall'RRF, accresce anche le difficoltà di alcuni Stati membri a spendere i fondi dell'UE. Inoltre, la Commissione non ha analizzato l'impatto di un uso continuato dei finanziamenti della politica di coesione come strumento di bilancio per rispondere alle crisi.

**87** L'UE ha reagito prontamente alla crisi utilizzando la politica di coesione per aiutare gli Stati membri. In meno di due mesi dal rapido diffondersi della pandemia in Europa, ha adottato misure legislative per mobilitare i fondi non spesi attraverso CRII/CRII+. In meno di un anno ha adottato REACT-EU, fornendo risorse aggiuntive agli Stati membri (paragrafi [15-21](#)).

**88** Gli adeguamenti mirati dei finanziamenti della politica di coesione attraverso CRII e CRII+ hanno fornito liquidità, flessibilità per il trasferimento di fondi e semplificazioni amministrative al fine di agevolare l'utilizzo dei finanziamenti non spesi, alleviando in tal modo l'onere per i bilanci pubblici nazionali. Le misure hanno eliminato per il 2020 alcune delle principali caratteristiche obbligatorie dei finanziamenti della politica di coesione, tra cui l'obbligo di cofinanziamento e l'attenzione rivolta alle regioni meno sviluppate. REACT-EU ha invece fornito ulteriori 50,4 miliardi di euro ai programmi del periodo 2014-2020, lasciando agli Stati membri un elevato livello di discrezionalità per la loro assegnazione. Ha così l'effetto di offrire un "finanziamento ponte" tra i periodi 2014-2020 e 2021-2027 (paragrafi [22-27](#)).

**89** Le CRII/CRII+ hanno mantenuto in carreggiata la spesa per la politica di coesione del periodo 2014-2020 in un momento in cui la pandemia di COVID-19 stava gravemente compromettendo la normale attività economica. Tuttavia, le notevoli nuove risorse apportate da REACT-EU, la cui esecuzione deve avvenire in tempi brevi, aumentano probabilmente la pressione sulla capacità degli Stati membri di spendere e di assicurare un impiego proficuo delle risorse nelle operazioni finanziate dall'UE. Tali modifiche del quadro giuridico e il conseguente lavoro di programmazione hanno anche accresciuto il carico di lavoro amministrativo gravante sulle autorità di gestione.

Ciò ha contribuito a sua volta ai ritardi nell'avvio dei programmi del periodo 2021-2027 (paragrafi [28-42](#)).

**90** La Commissione ha fornito un'assistenza tempestiva e adeguata agli Stati membri per CRII/CRII+ e REACT-EU. Ha notevolmente ridotto il tempo necessario per trattare e approvare le modifiche ai programmi, passando da una media di tre mesi prima della pandemia a un mese per CRII/CRII+ e a 19 giorni lavorativi per REACT-EU, sebbene per quest'ultimo la tempistica fosse appena superiore all'obiettivo indicato nel regolamento (paragrafi [44-56](#)).

**91** La Corte ha constatato che le flessibilità per i trasferimenti nell'ambito di CRII/CRII+ hanno dato luogo a una notevole movimentazione di fondi. Gli Stati membri hanno trasferito da un settore di investimento all'altro e all'interno degli stessi il 10 % dei finanziamenti per la politica di coesione: si tratta di un ammontare significativo, in particolare se si considera che la pandemia è scoppiata verso la fine del periodo di programmazione. I finanziamenti sono stati indirizzati innanzitutto a favore dell'assistenza sanitaria e del sostegno alle imprese: insieme all'occupazione, sono i principali settori verso i quali è stato orientato anche REACT-EU. Per CRII/CRII+, i finanziamenti provenivano principalmente dal settore dell'energia e della tutela ambientale, nonché da quello di ricerca e innovazione. La Corte osserva che è improbabile che il 25 % delle nuove risorse sia destinato al conseguimento degli obiettivi climatici, come invece prospettava il regolamento. Oltre alle flessibilità di trasferimento, il ricorso alla misura di cofinanziamento dell'UE al 100 % ha consentito ai bilanci nazionali di risparmiare quasi 13 miliardi di euro, anche se ciò comporta una riduzione dei finanziamenti complessivi per gli investimenti nella politica di coesione (paragrafi [58-69](#)).

**92** Il sistema di monitoraggio della Commissione consente un tracciamento distinto delle misure REACT-EU, in quanto comportano finanziamenti aggiuntivi. Invece, i risultati delle misure CRII/CRII+, al pari di quelli relativi a qualsiasi altra modifica dei programmi, non possono essere monitorati separatamente. Per valutare la risposta fornita alla crisi attraverso CRII/CRII+ e REACT-EU, la Commissione può attingere a una serie di indicatori specifici relativi alla COVID-19. La Commissione ha scelto di introdurre indicatori non obbligatori per la COVID-19, senza definizioni comuni, al fine di renderli disponibili in tempi rapidi. Di conseguenza, i dati comunicati dagli Stati membri alla Commissione rischiano di essere difficili da aggregare in modo da ricavarne informazioni eloquenti (paragrafi [71-79](#)).

**93** I traguardi raggiunti dai programmi del periodo 2014-2020 saranno esaminati nella valutazione ex post che la Commissione è tenuta a effettuare entro il 31 dicembre 2024. La Corte accoglie con favore l'intenzione della Commissione di trattare in tale valutazione ex post sia CRII/CRII+ che REACT-EU, anche se per le prime non vige alcun obbligo di effettuare un'apposita valutazione (paragrafi [80-81](#)).

**94** Sebbene la politica di coesione sia stata spesso utilizzata per fornire risposte a breve termine alle crisi, non sono state effettuate valutazioni formali sull'impatto a lungo termine di tale utilizzo. Le nuove norme per la politica di coesione nel periodo 2021-2027 renderanno più facile utilizzare i fondi di detta politica per rispondere a eventi imprevisti. Di conseguenza, l'uso ripetuto della politica di coesione per fronteggiare le crisi rischia di ripercuotersi sulla sua finalità strategica primaria di rafforzare la coesione economica e sociale tra le regioni europee (paragrafi [83-85](#)).

## Raccomandazione 1 – Analizzare l'adeguatezza della politica di coesione come strumento di bilancio per rispondere alle crisi

---

Nel contesto della valutazione ex post sul periodo 2014-2020, la Commissione dovrebbe analizzare l'impatto che l'uso della politica di coesione come strumento di bilancio per rispondere alle crisi a breve termine produce sui relativi obiettivi a lungo termine, onde fornire informazioni utili per le future proposte di intervento.

**Termine di attuazione: entro la fine del 2024**

## Raccomandazione 2 – Monitorare attentamente l'assorbimento di REACT-EU per fornire un sostegno incentrato sui risultati, ove necessario

---

Poiché REACT-EU aggiunge una quantità significativa di risorse da utilizzare in tempi relativamente brevi e si sovrappone all'attuazione dell'RRF, la Commissione dovrebbe monitorare attentamente la progressione dell'assorbimento di REACT-EU per individuare i programmi che incontrano difficoltà di spesa. Dovrebbe fornire un sostegno mirato, in modo che le operazioni cofinanziate contribuiscano efficacemente al conseguimento degli obiettivi e dei valori-obiettivo per la performance.

**Termine di attuazione: immediatamente**

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione II, presieduta da Annemie Turtelboom, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo nella riunione del 7 dicembre 2022.

*Per la Corte dei conti europea*

Tony Murphy  
*Presidente*

# Allegato

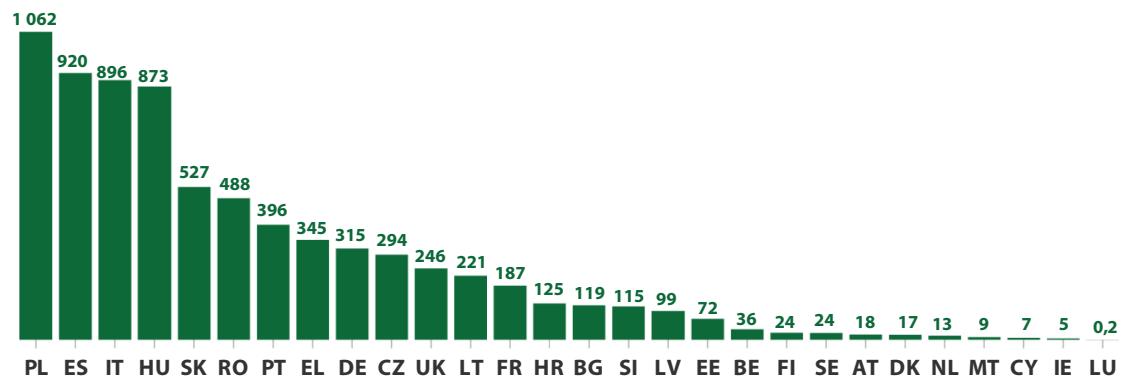
## Allegato I – Principali aspetti e logica delle misure CRII/CRII+ e REACT-EU

### CRII/CRII+

La CRII e la CRII+ hanno introdotto modifiche mirate delle norme relative alla politica di coesione per il periodo 2014-2020 al fine di agevolare l'uso dei fondi non spesi e alleviare l'onere per i bilanci pubblici nazionali. Le principali misure possono essere riassunte come segue.

**Misure di liquidità.** La CRII ha consentito alle autorità di gestione di mantenere 7,6 miliardi di euro di prefinanziamenti del 2019 non procedendo al loro recupero nel 2020. La CRII+ si è spinta ancora più in là nell'alleviare la pressione sui bilanci pubblici nazionali, allentando l'obbligo di cofinanziamento nazionale per un esercizio contabile, benché si tratti di un principio finanziario chiave della politica di coesione. Nel 2022 questa disposizione sul cofinanziamento dell'UE al 100 % è stata prorogata per un ulteriore esercizio contabile a seguito della crisi ucraina<sup>40</sup>.

**Figura 17 – Importo dei prefinanziamenti non recuperati nel 2020  
(in milioni di euro)**



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

**Flessibilità per i trasferimenti.** CRII/CRII+ hanno offerto alle autorità di gestione notevoli flessibilità nel riassegnare le risorse disponibili per la programmazione nel 2020. Hanno notevolmente allentato le norme sui trasferimenti tra i fondi della politica

<sup>40</sup> Regolamento (UE) 2022/562, del 6 aprile 2022, 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).

di coesione e tra categorie di regioni, prevedendo anche un'esenzione dai requisiti di concentrazione tematica. Tali misure hanno così eliminato per il 2020 alcune principali caratteristiche obbligatorie dei finanziamenti nell'ambito della politica di coesione, tra cui l'attenzione rivolta alle regioni meno sviluppate, alle disparità economiche e sociali e agli obiettivi tematici quali l'economia a basse emissioni di carbonio.

**Estensione dell'ammissibilità.** Per facilitare l'uso dei fondi UE disponibili, l'ammissibilità delle operazioni che possono essere finanziate dai fondi della politica di coesione è stata estesa per includere le operazioni di assistenza sanitaria in un ulteriore obiettivo tematico del FESR, nonché il capitale circolante delle PMI. Inoltre, le operazioni possono essere finanziate retroattivamente a partire dal 1° febbraio 2020, anche se pienamente completate, a condizione che siano concepite per promuovere le capacità di risposta alle crisi nel contesto della pandemia di COVID-19. Il regolamento non fornisce però alcuna precisazione sul tipo di operazioni in questione. Ciò potrebbe creare incertezza giuridica per le autorità di gestione o dare adito a interpretazioni diverse delle operazioni ammissibili.

**Semplificazione amministrativa.** Le misure di semplificazione sono state concepite per accelerare l'attuazione e ridurre al minimo gli oneri amministrativi a carico delle autorità nazionali, sebbene il ricorso ad alcune flessibilità abbia comportato modifiche dei programmi, in particolare per CRII+. Ad esempio, hanno abolito l'obbligo di modificare gli accordi di partenariato per tener conto delle modifiche apportate ai programmi e di ottenere l'approvazione della Commissione per trasferire fondi tra assi prioritari al di sotto di determinate soglie. Queste due semplificazioni erano già state incluse nel progetto di disposizioni dell'RDC per il periodo 2021-2027 approvato dai colegislatori.

## REACT-EU

REACT-EU si spinge più in là nell'aiutare gli Stati membri ad affrontare le conseguenze della pandemia di COVID-19 fornendo loro risorse aggiuntive. Le principali misure che introduce possono essere riassunte come segue.

**Nuovi fondi e misure di liquidità.** REACT-EU fornisce un'integrazione di 50,4 miliardi di euro ai fondi della politica di coesione per il periodo 2014-2020. Per erogare rapidamente risorse finanziarie agli Stati membri si è ritenuto opportuno convogliare fondi supplementari attraverso uno strumento esistente che dispone di programmi in corso e di un quadro legislativo in vigore. L'ammissibilità di REACT-EU termina il 31 dicembre 2023, allo stesso tempo del finanziamento del periodo 2014-2020 ordinario. Gli Stati membri dispongono quindi di un periodo di tempo limitato per spendere le loro dotazioni supplementari. REACT-EU fornisce un livello relativamente elevato di prefinanziamento iniziale pari all'11 % nel 2021 e consente finanziamenti

dell'UE fino al 100 %, al fine di fornire liquidità in tempi rapidi e alleviare l'onere a carico dei bilanci nazionali. Il livello di prefinanziamento è stato aumentato nel 2022 a seguito della crisi ucraina<sup>41</sup>.

**Flessibilità per la programmazione e i trasferimenti.** A differenza dei normali fondi per la politica di coesione, gli Stati membri hanno un alto grado di discrezionalità per ripartire i fondi REACT-EU fra FESR e FSE, nonché fra i vari tipi di investimenti ammissibili. Dispongono di ampi margini di manovra per quanto riguarda i tipi di progetti che finanziano, senza requisiti di concentrazione tematica o l'obbligo di concentrarsi sul sostegno alle regioni meno sviluppate. Analogamente alle CRII/CRII+, nel caso in cui le autorità di gestione desiderino riassegnare le risorse, REACT-EU offre una maggiore possibilità di trasferimenti finanziari senza requisiti di concentrazione tematica.

**Estensione dell'ammissibilità.** REACT-EU offre ammissibilità retroattiva per le operazioni pienamente completate che risalgono fino al 1° febbraio 2020, anche se non sono connesse alla crisi.

**Semplificazione amministrativa.** L'attuazione di REACT-EU può essere affidata solo ad autorità di gestione già designate per il periodo 2014-2020. I fondi possono essere programmati attraverso i programmi esistenti per il periodo 2014-2020 o attraverso nuovi programmi specifici e non è necessario modificare gli accordi di partenariato. I requisiti precedenti relativi alle valutazioni ex ante, alle condizionalità ex ante e al quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione non si applicano ai fondi REACT-EU.

---

<sup>41</sup> Regolamento (UE) 2022/613, del 12 aprile 2022, 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

# Abbreviazioni e acronimi

**CRII:** Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus (*Coronavirus Response Investment Initiative*)

**CRII+:** Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus Plus (*Coronavirus Response Investment Initiative Plus*)

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

**DG REGIO:** direzione generale della Politica regionale e urbana

**FESR:** Fondo europeo di sviluppo regionale

**FSE:** Fondo sociale europeo

**NGEU:** strumento NextGenerationEU

**PMI:** piccole e medie imprese

**PNRR:** piano nazionale per la ripresa e la resilienza

**QFP:** quadro finanziario pluriennale

**RDC:** regolamento recante disposizioni comuni

**REACT-EU:** assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa

**RRF:** dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility*)

**TFUE:** trattato sul funzionamento dell'Unione europea

# Glossario

**Accordo di partenariato:** accordo stipulato tra la Commissione e uno Stato membro, 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.

**Assorbimento:** misura, spesso espressa in percentuale (tasso di assorbimento), in cui i fondi dell'UE assegnati agli Stati membri sono stati spesi per progetti ammissibili.

**Autorità di gestione:** autorità nazionale, regionale o locale, designata da uno Stato membro per gestire un programma finanziato dall'UE.

**Codice di intervento:** categoria di attività finanziate dal Fondo europeo di sviluppo regionale, dal Fondo di coesione o dal Fondo sociale europeo.

**Dispositivo per la ripresa e la resilienza:** dispositivo di sostegno finanziario dell'UE volto a mitigare l'impatto economico e sociale della pandemia di COVID-19 e a stimolare la ripresa nel medio termine, promuovendo al contempo una trasformazione verde e digitale.

**Fondi della politica di coesione:** i tre fondi dell'UE che sostengono la coesione economica, sociale e territoriale nell'Unione europea nel periodo 2014-2020: il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo e il Fondo di coesione.

**Fondo di coesione:** fondo dell'UE per la riduzione delle disparità economiche e sociali nell'Unione europea attraverso il finanziamento degli investimenti negli Stati membri il cui reddito nazionale lordo per abitante è inferiore al 90 % della media dell'UE.

**Fondo europeo di sviluppo regionale:** fondo dell'UE che rafforza la coesione economica e sociale nell'Unione europea finanziando investimenti volti a ridurre gli squilibri tra regioni.

**Fondo sociale europeo:** fondo dell'UE finalizzato alla creazione di opportunità di istruzione e occupazione, nonché al miglioramento delle condizioni delle persone a rischio di povertà.

**Gestione concorrente:** modalità di esecuzione della spesa a valere sul bilancio dell'UE in cui la Commissione, a differenza di quanto avviene nella gestione diretta, delega l'esecuzione agli Stati membri, pur mantenendo la responsabilità finale.

**Obiettivo tematico:** il risultato complessivo che persegue una priorità di investimento, disaggregato in obiettivi specifici ai fini dell'attuazione.

**Periodo di programmazione:** periodo per il quale è definito e attuato un programma di spesa dell'UE.

**Politica di coesione:** politica dell'UE mirante a ridurre le disparità economiche e sociali tra le regioni e gli Stati membri promuovendo la creazione di posti di lavoro, la competitività delle imprese, la crescita economica, lo sviluppo sostenibile e la cooperazione transfrontaliera e interregionale.

**Programma operativo:** quadro di riferimento per l'esecuzione dei progetti di coesione finanziati dall'UE in un dato periodo, che riflette le priorità e gli obiettivi stabiliti negli accordi di partenariato tra la Commissione e i singoli Stati membri.

**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. Costituisce la struttura all'interno della quale sono stabiliti i bilanci annuali dell'UE. Il QFP attuale copre il periodo 2021-2027 e quello precedente il periodo 2014-2020.

**Regolamento recante disposizioni comuni:** regolamento recante le norme applicabili a una serie di fondi dell'UE in regime di gestione concorrente, tra cui quelli a sostegno della politica di coesione dell'UE.

## Risposte della Commissione

<https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=63210>

## Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=63210>

## Équipe di audit

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze degli audit espletati su politiche e programmi dell'UE o su temi relativi alla gestione concernenti specifici settori di bilancio. La Corte seleziona e pianifica detti compiti di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit 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. L'audit è stato diretto da Iliana Ivanova, Membro della Corte, coadiuvata da: James Verity, capo di Gabinetto, e Ivan Genchev, attaché di Gabinetto; Friedemann Zippel, primo manager; Viorel Cirje, capoincarico; Anna Fiteni, Marion Boulard e Christophe Grosnickel, auditor.



*Da sinistra a destra: Ivan Genchev, James Verity, Marion Boulard, Iliana Ivanova, Friedemann Zippel, Christophe Grosnickel.*

# DIRITTI D'AUTORE

© 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.

Figura 2 – icone: queste figure 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	ISBN 978-92-847-9293-1	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/834729	QJ-AB-23-002-IT-N
HTML	ISBN 978-92-847-9280-1	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/604833	QJ-AB-23-002-IT-Q

**La Corte ha esaminato in che modo la Commissione abbia adattato la normativa per offrire maggiore flessibilità agli Stati membri nell'usare i fondi della politica di coesione del periodo 2014-2020 in risposta alla pandemia di COVID-19. Ha constatato che la Commissione ha reagito con prontezza e adattato in maniera soddisfacente la normativa, agevolando la ridistribuzione delle risorse esistenti in circostanze di grave crisi economica. Le ingenti nuove risorse apportate hanno consentito agli Stati membri di finanziare ulteriori investimenti, ma hanno anche accresciuto la spinta a spendere i fondi in maniera adeguata. La Corte raccomanda alla Commissione di analizzare l'impatto che l'uso dei finanziamenti destinati alla coesione per fronteggiare le crisi esercita sugli obiettivi a lungo termine della politica afferente, nonché di monitorare la spesa degli Stati membri per aiutarli a conseguire i valori-obiettivo di performance.**

**Relazione speciale della Corte dei conti europea presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE.**



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni  
dell'Unione europea

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

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: [eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx)  
Sito Internet: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors