



# RISPOSTE DELLA COMMISSIONE EUROPEA

## ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA

Trasparenza dei finanziamenti dell'UE alle ONG

# Indice

I. SINTESI DELLE RISPOSTE DELLA COMMISSIONE.....	2
II. RISPOSTE ALLE RACCOMANDAZIONI .....	4
Raccomandazione 1 – Migliorare gli orientamenti sulla classificazione delle organizzazioni non governative .....	4
Raccomandazione 2 – Migliorare la qualità delle informazioni sulle spese dell'UE nel sistema di trasparenza finanziaria .....	5
Raccomandazione 3 – Migliorare la verifica dell'adesione ai valori dell'UE .....	5
III. RISPOSTE ALLE OSSERVAZIONI.....	6
1. Attività promozionali delle ONG che ricevono finanziamenti nell'ambito dei programmi dell'Unione .....	6
2. Divulgazione delle attività promozionali di ONG finanziate mediante sovvenzioni di funzionamento .....	7
3. Rispetto dei valori dell'UE e trasparenza pubblica.....	8

Il presente documento contiene, in linea con l'articolo 265 del [regolamento finanziario](#), le risposte della Commissione europea alle osservazioni che figurano nella relazione speciale della Corte dei conti europea ed è da pubblicare unitamente alla relazione speciale.

# I. SINTESI DELLE RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Il coinvolgimento della società civile nell'elaborazione, nell'attuazione, nel monitoraggio e nell'applicazione della legislazione e delle politiche dell'UE è un obiettivo di finanziamento specifico di diversi programmi dell'UE. Le organizzazioni non governative (ONG) rappresentano la diversità intrinseca della società civile e contribuiscono a difendere e salvaguardare i valori dell'UE. La Commissione attribuisce grande importanza a una società civile pluralistica e dinamica e la sostiene attraverso i suoi programmi e le sue opportunità di finanziamento.

Le ONG, quando richiedono finanziamenti dell'UE, non sono diverse dagli altri richiedenti. Esse devono rispettare necessari requisiti di ammissibilità; il mero possesso dello status di ONG non comporta alcun trattamento preferenziale, né costituisce di per sé un criterio di ammissibilità, con l'eccezione di alcuni casi molto specifici. La Commissione non dispone di elementi che attestino che lo status di ONG sia correlato a un rischio specifico (o più elevato) per il bilancio dell'Unione rispetto ad altri tipi di destinatari dei finanziamenti dell'UE.

La trasparenza, conformemente agli obblighi giuridici vigenti, rimane il principio guida nella gestione del bilancio dell'Unione. Il regolamento finanziario<sup>1</sup> impone alla Commissione di pubblicare le informazioni sui destinatari dei finanziamenti dell'UE in regime di gestione diretta, anche quando tali destinatari sono qualificati come ONG. Tali informazioni sono disponibili al pubblico sul [sito web del sistema di trasparenza finanziaria \(Financial Transparency System – FTS\)](#) della Commissione. La recente revisione del regolamento finanziario ha inoltre introdotto disposizioni più ambiziose in materia di trasparenza applicabili nell'ambito del quadro finanziario pluriennale per il periodo successivo al 2027. Il sistema di trasparenza finanziaria è destinato a diventare un punto di riferimento centrale, con la pubblicazione di informazioni sui destinatari in tutti i regimi di gestione. In particolare dal 2028 saranno aggiunte informazioni sui destinatari di finanziamenti in regime di gestione concorrente.

La Corte dei conti europea ha riconosciuto i miglioramenti apportati dalla Commissione per quanto riguarda la trasparenza dei finanziamenti dell'Unione alle ONG dalla pubblicazione della sua precedente relazione speciale in materia<sup>2</sup>, un'affermazione accolta con favore dalla Commissione<sup>3</sup>.

Il regolamento finanziario, modificato nel 2024, ha introdotto la definizione di ONG che deve ora essere applicata dalla Commissione. Il regolamento finanziario impone inoltre di indicare tra le informazioni della domanda di sovvenzione in regime di gestione diretta se il richiedente è una ONG. Tale definizione e tale obbligo da ora in poi saranno applicati nella pratica. Alla luce di tale pratica e della raccomandazione della Corte, la Commissione esaminerà se la recente definizione di ONG debba e possa essere ulteriormente chiarita.

Tenendo conto del programma di semplificazione, come promesso dai portatori di interessi e dai colegislatori, la Commissione valuterà anche i benefici di tale potenziale chiarimento rispetto al rischio di un aumento degli oneri amministrativi a carico dei richiedenti di finanziamenti dell'UE o dei

---

<sup>1</sup> Articolo 38 del [regolamento finanziario, ovvero regolamento \(UE, Euratom\) 2024/2509](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 settembre 2024, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione (rifusione), ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/2509/oj>.

<sup>2</sup> Relazione speciale 35/2018 della Corte dei conti europea: "La trasparenza dei finanziamenti UE la cui esecuzione è demandata alle ONG".

<sup>3</sup> Cfr. l'osservazione della Corte al paragrafo 07.

servizi della Commissione. Inoltre tale chiarimento non dovrebbe essere inteso come un tentativo di uniformare il modo in cui i diversi Stati membri definiscono le ONG nelle rispettive giurisdizioni. Analogamente, nel caso della gestione indiretta, i sistemi, le norme e le procedure delle entità incaricate dell'esecuzione rimangono applicabili una volta che la Commissione abbia verificato che tali norme e procedure garantiscono un livello di tutela degli interessi finanziari dell'Unione equivalente a quello fornito quando la Commissione esegue il bilancio in regime di gestione diretta.

Conformemente alla raccomandazione della Corte, la Commissione esaminerà ulteriormente se sia possibile aumentare la frequenza degli aggiornamenti nel sistema di trasparenza finanziaria nell'ambito dei rapporti contrattuali e degli impegni definiti dal quadro giuridico applicabile.

La Commissione europea utilizza attivamente i dati e gli strumenti a sua disposizione, come ad esempio il sistema di individuazione precoce e di esclusione (*Early Detection and Exclusion System – EDES*)<sup>4</sup> e Arachne<sup>5</sup>, per gestire i rischi e prevenire irregolarità finanziarie nei contratti da lei conclusi e nelle sovvenzioni concesse. Tali sistemi garantiscono la presenza di controlli approfonditi prima di stabilire rapporti contrattuali e durante la loro esecuzione. La Commissione prenderà in considerazione l'ulteriore sviluppo di strumenti per valutare eventuali violazioni dei valori dell'UE, utilizzando indicatori di rischio affidabili, oggettivi e proporzionati.

Infine, in conformità degli orientamenti politici della presidente von der Leyen per il mandato 2024-2029 e della recente comunicazione "Bussola per la competitività dell'UE"<sup>6</sup>, la Commissione mira a promuovere un sistema normativo basato sulla fiducia e sugli incentivi dando priorità alla flessibilità e alla semplificazione per i suoi partner, i richiedenti e i beneficiari. La Commissione apprezza e terrà conto nella massima misura possibile delle raccomandazioni formulate nella presente relazione speciale. Tuttavia la Commissione manterrà il proprio impegno a favore di misure che riducano al minimo gli oneri amministrativi e siano proporzionate.

---

<sup>4</sup> Sistema di individuazione precoce e di esclusione (EDES) — L'EDES ha lo scopo di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione rispetto a persone o entità inaffidabili che richiedono i fondi dell'UE o che hanno concluso impegni giuridici con la Commissione, altre istituzioni, organi e organismi dell'Unione. Cfr.: titolo V, capo 2, sezione 2, del suddetto regolamento (UE, Euratom) 2024/2509.

<sup>5</sup> Arachne è attualmente uno strumento informatico integrato per l'estrazione dei dati e la valutazione del rischio sviluppato dalla Commissione europea. Il suo obiettivo è sostenere le autorità degli Stati membri nelle verifiche di audit e di controllo al fine di individuare i progetti e i contratti più rischiosi e i potenziali rischi connessi a tutti i loro progetti e contratti. Costituisce una banca dati completa dei progetti attuati nell'ambito dei fondi strutturali dell'UE, che comprende il Fondo europeo di sviluppo regionale e il Fondo sociale europeo, ma anche il Fondo per la ripresa e la resilienza e i fondi gestiti dalle DG MARE, HOME e AGRI.

<sup>6</sup> COM(2025) 30 final, "*Bussola per la competitività dell'UE*"; cfr. in particolare la sezione 2.1.

## II. RISPOSTE ALLE RACCOMANDAZIONI

### Raccomandazione 1 – Migliorare gli orientamenti sulla classificazione delle organizzazioni non governative

**La Commissione dovrebbe agevolare un'interpretazione e applicazione uniformi della definizione di "organizzazione non governativa" in tutti i regimi di gestione, pubblicando orientamenti per chiarire i seguenti criteri:**

- **a) "indipendenza dal governo", oltre al prerequisito di essere un ente privato;**
- **b) status di ONG quando un ente persegue gli interessi commerciali dei propri membri.**

**(Termine di attuazione: 2025)**

La Commissione **accoglie parzialmente** la **raccomandazione 1, lettere a) e b)**.

Il concetto di "indipendenza dal governo" fa parte della definizione introdotta nella revisione del regolamento finanziario nel 2024 (articolo 2, punto 49)), che deve ora essere applicata dalla Commissione nella pratica. Alla luce di tale pratica e della raccomandazione della Corte, la Commissione esaminerà in che modo potrebbe essere ulteriormente chiarito il concetto di "indipendenza dal governo" per un'organizzazione non governativa, tenendo presente che tale concetto non dovrebbe ridurre l'accessibilità ai fondi dell'UE in quegli Stati membri in cui la definizione di ONG potrebbe essere diversa (come riconosciuto dalla Corte<sup>7</sup>).

È importante sottolineare che nella maggior parte delle procedure di aggiudicazione o di attribuzione dell'UE la partecipazione non dipende dal possesso dello status di ONG. Imporre ai richiedenti di presentare documenti giustificativi supplementari per tutte le procedure di aggiudicazione o di attribuzione dell'UE rappresenterebbe per loro un notevole onere amministrativo. Alla luce del programma di semplificazione dell'accesso ai finanziamenti dell'UE, richiesto dai portatori di interessi, la Commissione intende ridurre la burocrazia.

Per quanto riguarda la raccomandazione 1, lettera b), la Commissione intende esaminare i modi per tenerne conto.

Per quanto riguarda il fatto di facilitare l'interpretazione e l'applicazione coerenti della definizione di organizzazioni non governative in tutti i regimi di gestione, la Commissione osserva che, a norma dell'articolo 199, paragrafo 1, lettera a), del regolamento finanziario, solo i richiedenti le sovvenzioni sono tenuti a dichiarare se posseggono lo status di ONG. Per quanto riguarda la gestione concorrente con gli Stati membri, non è competenza della Commissione uniformare le definizioni di organizzazioni non governative soggette alle legislazioni nazionali. Per quanto riguarda la gestione indiretta, le ONG possono ricevere finanziamenti dai partner esecutivi conformemente ai sistemi, alle norme e alle procedure dei partner stessi una volta che la Commissione li abbia giudicati equivalenti alle proprie norme in materia di protezione del bilancio, come stabilito nel regolamento finanziario.

---

<sup>7</sup> Cfr. l'osservazione della Corte al paragrafo 18, riquadro 2 e figura 3.

## Raccomandazione 2 – Migliorare la qualità delle informazioni sulle spese dell'UE nel sistema di trasparenza finanziaria

***Al fine di garantire che le informazioni divulgate nel sistema di trasparenza finanziaria siano comparabili e utili, la Commissione dovrebbe renderle più complete e tempestive aumentando la frequenza degli aggiornamenti e includendo i destinatari dei finanziamenti dell'UE di secondo livello per la gestione diretta e indiretta.***

**Termine di attuazione: 2029**

La Commissione **accoglie parzialmente** la raccomandazione 2.

La Commissione esaminerà la possibilità di pubblicare progressivamente dati annuali nel sistema di trasparenza finanziaria e di aumentare di conseguenza la frequenza degli aggiornamenti.

Le informazioni relative ai "destinatari di secondo livello" dei fondi in regime di gestione indiretta saranno incluse nel sistema di trasparenza finanziaria per i programmi adottati nell'ambito del quadro finanziario pluriennale per il periodo successivo al 2027 e finanziati a titolo di tale quadro, subordinatamente alla disponibilità di tali dati conservati nello strumento unico per l'estrazione dei dati e la valutazione del rischio di cui all'articolo 36, paragrafo 2, lettera d), del regolamento finanziario. Ciò è in linea con l'articolo 277, paragrafo 6, del regolamento finanziario.

Per quanto riguarda la gestione diretta, l'articolo 38 del regolamento finanziario impone la pubblicazione di informazioni sui destinatari dei fondi. I "destinatari di secondo livello" non sono considerati "destinatari", sulla base della definizione giuridica di cui all'articolo 2, punto 59), del regolamento finanziario. La Commissione non ha un rapporto contrattuale con tali "destinatari di secondo livello". La Commissione ritiene che la registrazione di tali informazioni nell'FTS comporterebbe un notevole onere aggiuntivo per i beneficiari di sovvenzioni dell'UE e sarebbe inoltre in contrasto con il proprio programma di semplificazione dell'accesso ai finanziamenti dell'UE.

Le eccezioni alla pubblicazione di informazioni sui destinatari dei finanziamenti dell'UE concessi nell'ambito di tutti i regimi di gestione sono applicabili conformemente all'articolo 38, paragrafo 3, del regolamento finanziario.

## Raccomandazione 3 – Migliorare la verifica dell'adesione ai valori dell'UE

***La Commissione dovrebbe valutare la possibilità di sviluppare gli attuali sistemi per includervi una verifica basata sul rischio dell'adesione dei destinatari (comprese le ONG) ai valori dell'UE, al fine di rilevare potenziali violazioni.***

**(Termine di attuazione: 2028)**

La Commissione **accoglie** la raccomandazione 3.

Nel condurre le sue verifiche, la Commissione si basa principalmente su autodichiarazioni<sup>8</sup>. La Commissione utilizza costantemente e attivamente i dati e gli strumenti a sua disposizione.

---

<sup>8</sup> Cfr. l'osservazione della Corte al paragrafo 14.

Attualmente lo strumento di valutazione del rischio a disposizione della Commissione è Arachne, il cui obiettivo non è verificare il rispetto dei valori dell'UE, ma contribuire a prevenire, individuare, correggere e dare seguito alle irregolarità, tra cui le frodi, la corruzione, il conflitto d'interessi e il doppio finanziamento. Inoltre, poiché il concetto di valori dell'UE è ampio, la qualità dei dati forniti al sistema attuale su base volontaria e gli indicatori di rischio inclusi in tale sistema non possono essere utilizzati per individuare in modo adeguato le ONG, né per collegarle direttamente a una potenziale violazione dei valori dell'UE.

Il regolamento finanziario prevede l'ulteriore sviluppo di tale strumento informatico solo per quanto riguarda le funzioni di controllo e di audit<sup>9</sup>. La Commissione è disposta a valutare la possibilità di introdurre ulteriori indicatori di rischio al fine di rafforzare i controlli sul rispetto dei valori dell'UE, purché sia confermato che ciò è possibile sotto il profilo tecnico e conforme alle norme applicabili (comprese quelle in materia di protezione dei dati). Poiché qualsiasi indicatore di rischio deve essere affidabile, obiettivo e proporzionato, sarà necessario valutare l'affidabilità delle (eventuali) fonti di dati pertinenti, come pure la possibilità di interconnettere tali fonti con Arachne.

Qualunque valutazione di fattibilità di questo tipo può essere effettuata solo dopo la valutazione della prontezza dell'ulteriore sviluppo di Arachne, che, come stabilito dal regolamento finanziario, deve essere realizzata entro la fine del 2027.

Inoltre per la Commissione è necessaria la verifica della banca dati del sistema di individuazione precoce e di esclusione (EDES) in tutte le fasi delle procedure, comprese le fasi precedenti alla firma del contratto, al fine di verificare se il richiedente è stato escluso dai finanziamenti dell'Unione in regime di gestione diretta e indiretta a seguito di una procedura EDES o se è segnalato come individuazione precoce. I controlli ex post (prima di effettuare eventuali pagamenti) sono garantiti anche mediante avvisi di sbarramento nel sistema contabile della Commissione collegati alle entità escluse. Il sistema contabile avvisa inoltre gli ordinatori quando un'individuazione precoce è introdotta nell'EDES, in tal modo essi sono informati, nel corso dell'esecuzione del contratto, di qualunque misura EDES relativa a controparti dell'UE con le quali hanno un rapporto contrattuale in corso.

Per quanto riguarda la gestione elettronica delle sovvenzioni, che è ormai il modo predefinito di gestire le sovvenzioni in seno alla Commissione, gli indicatori EDES sono già incorporati e automatizzati nel sistema di gestione delle domande di sovvenzione, eGrants, perciò non è necessario che i dirigenti consultino la banca dati EDES per proprio conto.

## III. RISPOSTE ALLE OSSERVAZIONI

### 1. Attività promozionali delle ONG che ricevono finanziamenti nell'ambito dei programmi dell'Unione

Alcuni programmi dell'Unione, come il programma LIFE, sostengono, mediante sovvenzioni di funzionamento (ai sensi dell'articolo 183, paragrafo 2, lettera b), del regolamento finanziario), il

---

<sup>9</sup> Cfr. considerando da 29 a 32 e articolo 36 del regolamento finanziario. Cfr. anche la dichiarazione comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione sullo strumento unico di estrazione di dati e valutazione del rischio di cui all'articolo 36 del regolamento finanziario in occasione dell'adozione del regolamento 2024/2509 (GU C, C/2024/5767, 26.9.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/5767/oj>).

funzionamento di organismi, comprese le ONG, e il loro programma di lavoro generale. Ad esempio, come previsto all'articolo 3 del modello di convenzione di sovvenzione LIFE<sup>10</sup>, la sovvenzione è concessa per sostenere il programma di lavoro delle attività del beneficiario e i suoi costi generali di funzionamento per l'esercizio finanziario. A tal fine, le ONG propongono in modo indipendente i loro programmi di lavoro. Se, in base a un esito positivo della domanda, a una ONG è concessa una sovvenzione di funzionamento, il suo programma di lavoro è allegato alla convenzione di sovvenzione. All'inizio del 2024 sono stati portati all'attenzione della Commissione riferimenti specifici a tali attività promozionali contenute in una serie di programmi di lavoro presentati da ONG e allegati alle convenzioni di sovvenzione. Nel maggio 2024 la Commissione ha pubblicato orientamenti interni per tutti gli ordinatori delegati sul finanziamento delle attività connesse all'elaborazione, all'attuazione, al monitoraggio e all'applicazione della legislazione e delle politiche dell'Unione, applicabili a tutti i programmi di spesa<sup>11</sup>. Tali orientamenti chiariscono che gli accordi di finanziamento che comportano attività specificamente dettagliate rivolte alle istituzioni dell'UE e ad alcuni dei loro rappresentanti, anche se giuridicamente validi, possono comportare un rischio reputazionale per l'Unione. Gli ordinatori responsabili devono tenere conto degli orientamenti interni in sede di redazione dei documenti per le procedure di aggiudicazione o di attribuzione dell'Unione, di valutazione della conformità ai criteri previsti da tali procedure e di definizione dei pertinenti accordi contrattuali che comportano finanziamenti dell'Unione. Gli orientamenti indicano inoltre che i piani di lavoro presentati dai richiedenti dovrebbero essere attentamente valutati per stabilire se possano creare rischi reputazionali.

## 2. Divulgazione delle attività promozionali di ONG finanziate mediante sovvenzioni di funzionamento

La Commissione prende atto delle osservazioni formulate dalla Corte in merito alla divulgazione di informazioni sulle attività promozionali di ONG finanziate mediante sovvenzioni di funzionamento<sup>12</sup>. La Commissione desidera confermare che essa rispetta rigorosamente i propri obblighi di trasparenza delineati nel regolamento finanziario. Nello specifico, l'articolo 38 di tale regolamento delinea i requisiti per la pubblicazione delle informazioni sui destinatari e non impone la divulgazione delle attività promozionali finanziate mediante convenzioni di sovvenzione. Nonostante l'assenza di un obbligo giuridico in tal senso, la Commissione adotta ulteriori misure per promuovere la trasparenza condividendo in modo proattivo gli obiettivi e i risultati dei progetti finanziati sul portale dell'UE Finanziamenti e appalti. Inoltre i rappresentanti di interessi che si iscrivono nel registro per la trasparenza come enti che non rappresentano interessi commerciali, che di norma includono le ONG, al momento della loro iscrizione sono tenuti a segnalare le loro attività di lobbying e a dichiarare le loro principali fonti di finanziamento, come pure l'importo e il nome del contribuente per ciascun contributo oltre i 10 000 EUR che supera il 10 % del loro bilancio totale. La Commissione apprezza il fatto che la Corte abbia riconosciuto che, sulla base del suo campione, i rappresentanti di interessi erano correttamente iscritti nel registro per la trasparenza<sup>13</sup>. Ciò riflette l'impegno della Commissione a favore della trasparenza, prescritto dal quadro giuridico pertinente.

---

<sup>10</sup> Cfr.: [modello di convenzione di sovvenzione LIFE per le sovvenzioni di funzionamento](#), o accedere al [portale Finanziamenti e appalti](#), selezionare: *Guidance and documents; Reference documents* -> scegliere MFF e il programma -> *Grant agreements and contracts*.

<sup>11</sup> Cfr. l'osservazione della Corte al paragrafo 13. Cfr. anche: "[Commission guidance on funding for activities related to the development, implementation, monitoring and enforcement of Union legislation and policy](#)".

<sup>12</sup> Cfr. l'osservazione della Corte al paragrafo 13 e nel riquadro 6.

<sup>13</sup> Cfr. l'osservazione della Corte al paragrafo 50.

### 3. Rispetto dei valori dell'UE e trasparenza pubblica

La Commissione prende atto dell'attenzione della Corte al rispetto dei valori dell'UE quando definisce la trasparenza pubblica<sup>14</sup>. La Commissione rammenta l'obbligo di "rispettare i valori dell'UE" e di non incitare alla discriminazione, all'odio o alla violenza, come ora stabilito specificamente anche all'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento finanziario. Detto articolo prevede le condotte illecite contro le quali la Commissione può adottare misure amministrative per proteggere il bilancio dell'Unione e include non solo le violazioni dei valori dell'UE, ma anche la corruzione, la frode, le irregolarità, i reati di terrorismo o le attività terroristiche ecc. Ciò significa che esiste l'obbligo di astenersi da tutte queste condotte e che per l'efficace salvaguardia del bilancio dell'UE sono fondamentali misure esaustive volte a contrastare tutte le forme di condotta illecita. La pubblicazione di informazioni su tali casi è soggetta a condizioni specifiche e a una determinata procedura, come previsto dall'articolo 142 del regolamento finanziario.

---

<sup>14</sup> Cfr. paragrafo 2 e figura 1.