

**RISPOSTE DELLA COMMISSIONE EUROPEA ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA
CORTE DEI CONTI EUROPEA
"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"**

SINTESI

Risposta comune della Commissione ai paragrafi da I a V:

L'orientamento alla performance è stato sempre più una delle caratteristiche distintive della politica di coesione nei diversi periodi. L'accento posto sulla performance sarà pienamente mantenuto nel periodo di programmazione 2021-2027 attraverso diversi elementi della politica. Le condizioni abilitanti, il nuovo quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione con il riesame intermedio e i modelli di finanziamento basati sulla performance continueranno certamente a contribuire al mantenimento della posizione della politica di coesione come una delle politiche dell'UE più avanzate per quanto riguarda l'orientamento alla performance. Nella sua proposta di nuovo regolamento recante disposizioni comuni (RDC) per il periodo 2021-2027, la Commissione si è basata sull'esperienza positiva maturata in passato con i precedenti strumenti relativi alla performance, introducendo nel contempo i necessari adeguamenti.

VI. Per quanto riguarda in particolare le condizionalità ex ante, la Commissione sottolinea che il loro obiettivo principale era garantire che il contesto strategico, giuridico e amministrativo per gli investimenti programmati finanziati dall'UE fosse favorevole, promuovendo l'efficienza e l'efficacia.

VII. La performance nel periodo 2014-2020 non dipende solo dall'effettiva attuazione dei progetti, ma anche dalle realizzazioni che contribuiscono a conseguire risultati concreti. I risultati, rilevati dagli indicatori di risultato definiti dall'RDC, richiedono più tempo per concretizzarsi e pertanto non sono stati inclusi nel quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione, né avrebbero potuto far parte della verifica di efficacia dell'attuazione. Inoltre le realizzazioni, rilevate dagli indicatori di output e dalle fasi di attuazione principali, rappresentano un valido aiuto per comprendere se un investimento è sulla buona strada per conseguire i suoi obiettivi e produrre i risultati attesi.

Sulla base dell'esperienza acquisita, il riesame intermedio dei programmi per il periodo 2021-2027 sarà in effetti radicalmente diverso rispetto alla verifica di efficacia dell'attuazione del periodo precedente e comporterà una valutazione qualitativa e pluridimensionale basata su un'ampia gamma di fattori, che determinerà la performance dei programmi alla fine del 2024 e mirerà al conseguimento di risultati. Le disposizioni dell'RDC per il periodo 2021-2027 forniscono un'indicazione dettagliata di tutti gli elementi di cui gli Stati membri dovranno tenere conto durante il riesame intermedio (articolo 18 dell'RDC).

VIII. Il "finanziamento non collegato ai costi" (FNLTC) è stato introdotto verso la fine del periodo di programmazione 2014-2020, con una conseguente limitata adozione da parte degli Stati membri in tale periodo. La Commissione ritiene che vi siano forti complementarità tra gli strumenti della politica di coesione e il dispositivo per la resilienza e la ripresa, che fa parte del sostegno finanziario posto in essere nell'ambito di *Next Generation EU* per riprendersi dagli effetti della pandemia e rilanciare l'economia dell'UE.

IX. La Commissione ritiene che il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione 2014-2020 per la politica di coesione, uno dei più avanzati sistemi di spesa del bilancio dell'UE orientati alla performance, abbia introdotto un reale cambiamento della cultura della performance nell'attuazione della politica di coesione. Ritiene inoltre che l'inclusione della verifica di efficacia dell'attuazione, unitamente alle condizionalità ex ante e ai nuovi modelli di finanziamento non collegato ai costi,

comprese le opzioni semplificate in materia di costi, abbia contribuito a un nuovo approccio all'attuazione, sebbene ulteriori necessari miglioramenti siano in atto per il periodo di programmazione 2021-2027.

Collegare l'assegnazione delle risorse alla performance non è un compito facile. Per questo motivo la Commissione si è basata sull'esperienza acquisita nel periodo precedente e ha deciso, per il periodo 2021-2027, di proporre l'abbandono del sistema meccanico automatico del periodo di programmazione 2014-2020 — che ha rivelato i suoi limiti — a favore di un sistema più completo, che riunisca una serie di elementi qualitativi e quantitativi. Insieme, questi determineranno la performance dei fondi sul campo: il riesame intermedio collegherà l'assegnazione delle risorse al modo in cui i fondi sono spesi per conseguire gli obiettivi dell'UE in linea con l'RDC.

X. La Commissione può accettare le raccomandazioni della Corte e le attuerà come illustrato nelle risposte alle osservazioni e raccomandazioni pertinenti.

XI. Nella preparazione e attuazione dei piani per la ripresa e la resilienza da parte degli Stati membri, la Commissione presterà particolare attenzione agli insegnamenti appresi dall'attuazione dei Fondi di coesione. Nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza, gli Stati membri devono raggiungere target intermedi e finali per ricevere gli esborsi; questo sarà il fulcro dell'attuazione del dispositivo nei prossimi anni.

OSSERVAZIONI

Risposta comune della Commissione ai paragrafi 21 e 22:

la Commissione sottolinea che le CEA e i relativi criteri sono stati definiti dai legislatori a seguito dei negoziati interistituzionali con il Consiglio e il Parlamento europeo.

Nel periodo 2014-2020 la Commissione ha elaborato orientamenti dettagliati, che fornivano informazioni più precise sui criteri.

La Commissione osserva che era giuridicamente tenuta, ai sensi dell'articolo 19 dell'RDC, a esaminare ogni caso singolarmente e, nel contempo, a garantire che casi simili fossero trattati in modo analogo.

La Commissione ha valutato e giustificato il motivo per cui tali situazioni erano diverse e richiedevano un approccio differente. Trattare questi casi allo stesso modo non sarebbe stato in linea con il diritto dell'UE, in particolare con il principio generale di proporzionalità.

27. Quantificare l'impatto dei quadri politici strategici sull'efficacia della spesa è impegnativo. Tuttavia l'introduzione delle condizionalità ex ante ha portato allo sviluppo di molti quadri politici strategici che altrimenti non sarebbero esistiti e ha pertanto dato un orientamento chiaro alla spesa, migliorandone la pertinenza e l'efficacia. Questo sviluppo nel quadro politico è stato confermato ad esempio dalla valutazione tematica dell'FSE per il periodo 2014-2018.

Riquadro 4 La Commissione sottolinea che la CEA in materia di aiuti di Stato era limitata al contesto dei fondi SIE.

Risposta comune della Commissione ai paragrafi 29 e 30:

la Commissione conferma che il solo mancato adempimento delle CEA non costituiva un motivo sufficiente per sospendere i pagamenti. A norma dell'articolo 19, paragrafo 5, dell'RDC, la Commissione può sospendere i pagamenti, se del caso, per evitare di compromettere gravemente l'efficacia e l'efficienza del raggiungimento degli obiettivi specifici della priorità interessata. Va inoltre osservato che gli Stati membri hanno accettato diverse forme di autosospensione, ad esempio in alcuni casi hanno accettato di non selezionare alcuna operazione nelle zone interessate.

32. Sebbene le disposizioni dell'UE imponessero agli Stati membri di riferire in merito alle CEA solo nella relazione di attuazione annuale o nella relazione strategica nel 2017, la Commissione non ha atteso la presentazione delle relazioni di attuazione annuali nel 2017, ma, dopo l'approvazione dei programmi, ha monitorato regolarmente l'adempimento dei piani d'azione. Nella pratica, la maggior parte degli Stati membri e delle regioni ha informato regolarmente la Commissione, mediante scambi elettronici e nel contesto dei comitati di sorveglianza e delle riunioni annuali, in merito ai progressi compiuti nel completamento dei piani d'azione.

Inoltre la Commissione ha fortemente incoraggiato gli Stati membri a presentare una relazione prima del 2017 per evitare strozzature nella valutazione dell'adempimento della CEA nel 2017. Per questo motivo la Commissione ha istituito un apposito modulo SFC attraverso il quale gli Stati membri e le regioni hanno trasmesso le informazioni ufficiali relative al completamento dei piani d'azione. In questo modulo figurano 1 485 scambi formali tra la Commissione e le autorità degli Stati membri sul completamento dei piani d'azione tra il 2014 e il 2019.

37. La Commissione osserva che i colegislatori non hanno introdotto alcun obbligo generale di informare il Parlamento europeo e il Consiglio in merito al rispetto, da parte degli Stati membri, delle condizioni abilitanti né per il periodo 2014-2020 né per il periodo 2021-2027.

38. Il regime generale di condizionalità e le condizioni abilitanti sono due meccanismi distinti, che perseguono obiettivi diversi, avvalendosi di strumenti diversi. Il regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 stabilisce, conformemente al suo articolo 1, "le norme necessarie per la protezione del bilancio dell'Unione in caso di violazioni dei principi dello Stato di diritto negli Stati membri". Le condizioni abilitanti stabilite dall'RDC per il periodo 2021-2027 sono, secondo le rispettive definizioni, condizioni "per l'attuazione efficace ed efficiente degli obiettivi specifici". Il testo del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 chiarisce che "le misure a norma del presente regolamento sono necessarie in particolare nei casi in cui le altre procedure previste dalla legislazione dell'Unione non consentano una protezione più efficace del bilancio dell'Unione".

La Commissione può proporre misure a norma del regolamento sullo Stato di diritto, a meno che altre procedure previste dalla legislazione dell'Unione le consentano di proteggere più efficacemente il bilancio dell'Unione. Tale nuovo regime di condizionalità integra gli strumenti settoriali come le condizioni abilitanti stabilite nell'RDC per il periodo 2021-2027, che ha definito i prerequisiti necessari per un uso efficace ed efficiente di tutti i fondi a livello orizzontale per tutti i programmi e a livello tematico in funzione degli obiettivi specifici selezionati. Le condizioni per la proposta, da parte della Commissione, e l'adozione, da parte del Consiglio, delle misure nell'ambito del regime generale di condizionalità sono definite nella sua base giuridica. Inoltre la Commissione ha elaborato un progetto di orientamenti sull'applicazione del regolamento.

41. L'RDC consente di modificare i programmi, compresi i target intermedi, e nella pratica la maggior parte dei programmi è modificata più volte nel corso del periodo di programmazione. Così facendo, i colegislatori hanno riconosciuto la complessità del ciclo di programmazione settennale della politica di coesione, la difficoltà di fissare target intermedi e finali all'inizio del ciclo e la possibilità che tali target intermedi e finali possano cambiare in condizioni specifiche.

50. I cambiamenti introdotti nel regolamento hanno dato agli Stati membri la possibilità di adeguare e chiarire gli indicatori al fine di segnalare con maggiore precisione i valori raggiunti.

Nel caso degli indicatori di output, la disposizione giuridica iniziale non consentiva di segnalare le realizzazioni effettivamente conseguite, se facevano parte di un'operazione più ampia.

Per quanto riguarda l'indicatore finanziario, le norme iniziali richiedevano che gli importi fossero certificati alla Commissione per poter essere presi in considerazione per la verifica di efficacia

dell'attuazione. Poiché il processo di certificazione può richiedere diversi mesi, la data limite effettiva per la segnalazione sarebbe stata spostata ad alcuni mesi prima della fine del 2018.

Primo trattino: la Commissione sottolinea che la modifica del regolamento (UE) n. 215/2014 è stata introdotta per correggere un'incongruenza nell'impostazione iniziale del quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione, che in alcuni casi non consentiva di segnalare le realizzazioni effettivamente prodotte e pienamente conseguite ai sensi del quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione fino al completamento dell'operazione globale.

La disposizione iniziale conteneva un'incongruenza che non riconosceva il fatto che alcuni tipi di operazioni potessero consistere in più progetti in grado di produrre realizzazioni progressivamente prima del completamento dell'intera operazione di cui facevano parte. Ad esempio, nel caso di un regime di aiuti di sostegno alle imprese, è possibile che diverse imprese siano selezionate per il sostegno nell'ambito di un'unica operazione. Tuttavia, nella pratica, l'aiuto non può essere concesso contemporaneamente a tutte le imprese che partecipano alla stessa operazione. Secondo la formulazione iniziale dell'articolo 5, paragrafo 3, le realizzazioni già conseguite dai singoli progetti completati non avrebbero potuto essere segnalate fino a quando l'intera operazione non fosse stata effettivamente completata.

Pur introducendo la possibilità di segnalazione per le operazioni incomplete, la modifica non consentiva agli Stati membri di segnalare le realizzazioni nel caso di progetti incompleti.

Secondo trattino: come nel caso della segnalazione di operazioni incomplete, il cambiamento volto a includere le spese sostenute nel 2018 ma certificate alla Commissione entro il 30 giugno 2019 ai fini della verifica di efficacia dell'attuazione ha corretto una lacuna del testo iniziale del regolamento di esecuzione.

51. L'indicatore finanziario per la verifica di efficacia dell'attuazione si riferisce alle spese sostenute e pagate dai beneficiari entro il 31/12/2018 e certificate alla Commissione.

La Commissione ha ritenuto che i target intermedi dell'indicatore finanziario erroneamente fissati sulla base della regola del disimpegno $n+3$ dovessero essere corretti prima della verifica di efficacia dell'attuazione.

Gli Stati membri che avevano fissato i loro target intermedi finanziari sulla base della regola del disimpegno $n+3$ sono stati autorizzati, in linea con il regolamento, ad adeguarli in proporzione all'errore iniziale, al fine di garantire l'equità del processo e la parità di trattamento di tutti gli assi prioritari e in tutti gli Stati membri.

52. La Commissione richiama l'attenzione sul fatto che, come indicato in precedenza, i cambiamenti introdotti nel regolamento hanno corretto le incongruenze della legislazione esistente, che avrebbero penalizzato ingiustificatamente determinati assi prioritari. Tali cambiamenti giuridici hanno consentito agli Stati membri di segnalare con maggiore precisione il livello di performance, affrontando le incongruenze e le rigidità esistenti. La Commissione ricorda inoltre che la verifica di efficacia dell'attuazione è stata effettuata nel pieno rispetto di tutte le disposizioni applicabili.

Già prima della modifica del regolamento di esecuzione (UE) n. 215/2014 era possibile segnalare i valori ottenuti da operazioni per le quali non erano stati necessariamente effettuati tutti i relativi pagamenti.

53. L'RDC non ha definito in modo esaustivo i casi debitamente giustificati da sottoporre a revisione (allegato II, punto 5, dell'RDC). Senza il chiarimento introdotto dal regolamento di esecuzione (UE) n. 215/2014, la Commissione avrebbe corso il rischio di accettare target intermedi e finali calcolati erroneamente come base per lo svincolo della riserva di efficacia dell'attuazione. Ciò avrebbe viziato l'esercizio, privandolo di credibilità.

Conformemente all'RDC, la riserva di efficacia dell'attuazione doveva essere calcolata tenendo conto degli indicatori stabiliti nella versione del programma in vigore al momento della verifica di efficacia dell'attuazione.

62. Il funzionamento del sistema di sorveglianza per i dati sulla performance e la loro valutazione mediante audit dei sistemi non prevede una data limite, ma si basa piuttosto sulla valutazione cumulativa dei sistemi nel corso degli anni, con controlli e verifiche sostanziali effettuati a livello di campioni di operazioni. Inoltre le relazioni annuali di controllo comprendono tutti gli audit dei sistemi effettuati fino alla presentazione del pacchetto di affidabilità, anche dopo la fine dell'esercizio contabile.

In tal modo, le relazioni annuali di controllo e i pareri per il periodo 2017-2018, presentati nel febbraio/marzo 2019, hanno pertanto garantito l'affidabilità dei dati sulla performance per la verifica di efficacia dell'attuazione.

65. La grande maggioranza delle autorità di audit prendeva già in considerazione gli aspetti relativi all'affidabilità dei dati sulla performance nei propri audit delle operazioni prima che ciò divenisse formalmente un obbligo giuridico con il regolamento delegato (UE) 2019/886 della Commissione, del 12 febbraio 2019, sulla base degli orientamenti della Commissione. Tuttavia, essendo selezionato in modo casuale tra le spese certificate, il campione per gli audit delle operazioni non sempre consente di verificare tutti gli aspetti relativi all'affidabilità dei dati (ad esempio, il campione potrebbe non includere operazioni che contribuiscono a indicatori del quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione, oppure potrebbe riferirsi ad operazioni per le quali i valori raggiunti sono già stati comunicati alla Commissione). Pertanto, nella pratica, la fonte più importante di garanzia dell'affidabilità dei dati sulla performance sono gli audit dei sistemi del sistema di sorveglianza (audit tematici) e non gli audit delle operazioni. La modifica normativa mirava dunque ad ampliare la base per l'affidabilità, ma era solo parte del processo di garanzia.

Risposta comune della Commissione ai paragrafi da 68 a 70:

la Commissione ha monitorato attentamente tutti i casi di gravi carenze nell'affidabilità dei dati sulla performance individuati dalle autorità di audit o dall'attività di audit condotta dalla Commissione stessa. In tutti i casi, le autorità responsabili del programma sono state invitate ad adottare le opportune misure correttive. Ad esempio, non è stato possibile effettuare la verifica di efficacia dell'attuazione per quattro programmi (rispettivamente in Belgio, Lituania, Romania e Slovenia) a causa delle lettere di pre-sospensione della Commissione emesse in relazione alle carenze individuate nell'ambito del requisito chiave 6 (affidabilità del sistema di monitoraggio e dei dati).

La verifica di efficacia dell'attuazione è stata effettuata solo quando la procedura di sospensione è stata interrotta. Ciò dimostra la serietà del seguito dato dalla Commissione alle carenze individuate.

74. La verifica di efficacia dell'attuazione è stata effettuata come richiesto dalla base normativa, valutando gli indicatori inclusi nel quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione. L'RDC prevedeva che ogni priorità dovesse disporre di un indicatore finanziario; cfr. il paragrafo 42, primo trattino, della relazione.

76. Il quadro giuridico prevede esplicitamente due condizioni, in base alle quali è possibile sospendere i pagamenti intermedi in caso di grave carenza nel conseguire un target intermedio.

Entrambe le condizioni dovrebbero essere soddisfatte per far scattare il ricorso alla prerogativa della Commissione di sospendere i pagamenti. Inoltre lo stesso articolo 22, paragrafo 6, offre agli Stati membri la possibilità di trasferire le dotazioni finanziarie ad altri programmi o priorità quale eventuale azione correttiva.

Dato il quadro giuridico esistente, non vi era alcuna giustificazione giuridica per sospendere i pagamenti.

Risposta comune della Commissione ai paragrafi 79 e 80:

la Commissione osserva che la normale evoluzione dei programmi porta spesso ad aumenti e riduzioni dei finanziamenti per motivi indicati anche dalla Corte.

Confrontando l'importo delle priorità immediatamente prima e dopo la verifica di efficacia dell'attuazione, tutte le priorità con prestazioni insoddisfacenti esaminate nel contesto del presente audit hanno perso la loro riserva di efficacia dell'attuazione e i loro importi sono stati ridotti nella modifica del programma effettuata nel contesto della verifica di efficacia dell'attuazione.

81. Per il periodo di programmazione 2021-2027, la verifica di efficacia dell'attuazione è stata sostituita dal riesame intermedio e la riserva di efficacia dell'attuazione è stata sostituita dagli importi di flessibilità (articolo 18 dell'RDC per il periodo 2021-2027).

Gli importi di flessibilità saranno obbligatori e saranno assegnati definitivamente solo dopo la decisione della Commissione a seguito del riesame intermedio. Inoltre l'importo di flessibilità coprirà in media una quota molto maggiore delle risorse del programma rispetto alla riserva di efficacia dell'attuazione.

L'RDC definisce tutti gli elementi necessari per effettuare il riesame intermedio nelle disposizioni relative al riesame intermedio (articolo 18 dell'RDC) e alle modifiche dei programmi (articolo 24 dell'RDC). Attualmente la Commissione non ravvisa alcun motivo per presentare ulteriori dettagli sul riesame intermedio.

83. Oltre alla politica di coesione, al fine di aiutare gli Stati membri a riprendersi dagli effetti della pandemia e rilanciare l'economia dell'UE nell'ambito della transizione verde e digitale, l'UE ha istituito un sostegno finanziario senza precedenti attraverso *Next Generation EU*, che comprende il dispositivo per la ripresa e la resilienza. Vi sono forti complementarità tra il dispositivo e gli strumenti della politica di coesione. La Commissione non ritiene che vi sia un rischio significativo di concorrenza né sovrapposizioni tra i due strumenti, in particolare in considerazione del loro calendario e dell'eccezionale necessità di sostegno nel contesto della ripresa.

La Commissione ritiene che gli Stati membri intraprenderanno tutte le azioni necessarie per garantire la rapida adozione di entrambi gli strumenti; essa seguirà da vicino la situazione e assisterà gli Stati membri in funzione delle necessità.

Risposta comune della Commissione al paragrafo 99 e al riquadro 9:

le modalità per l'audit del modello FNLTC sono chiaramente illustrate nell'RDC per il periodo 2014-2020. L'articolo 67, paragrafo 1, terzo comma, dell'RDC stabilisce che nel caso dell'FNLTC "*per la forma di finanziamento di cui al primo comma, lettera e), l'audit mira esclusivamente a verificare che siano state soddisfatte le condizioni per il rimborso*".

Tuttavia, per quanto riguarda le verifiche di gestione, sono stati introdotti chiarimenti nel considerando 6 e nell'allegato, punto 4, del regolamento delegato (UE) n. 694/2019, in cui si afferma che le verifiche di gestione e gli audit non dovrebbero avvenire a livello di singoli investimenti e che i documenti giustificativi delle spese sottostanti non dovrebbero essere soggetti a audit né a verifiche di gestione.

Per il periodo 2021-2027 gli FNLTC faranno parte dei programmi approvati o modificati dalla Commissione.

102. Al fine di favorire una ripresa rapida e sostenibile a seguito della crisi COVID-19, i legislatori dell'UE hanno recentemente convenuto di istituire un nuovo tipo di strumento di finanziamento basato sulla performance per garantire che le riforme e gli investimenti necessari nel contesto della ripresa siano effettivamente attuati dagli Stati membri nei prossimi anni. Per quanto riguarda l'uso del

modello FNLTC, vi sono differenze significative tra il dispositivo per la ripresa e la resilienza e la politica di coesione, che sono soggetti a disposizioni normative settoriali diverse.

104. La Commissione esaminerà con gli Stati membri in quali settori di investimento e per quali tipi di attività potrebbe essere più utile sviluppare modelli standardizzati per l'FNLTC.

Risposta comune della Commissione ai paragrafi 105 e 106:

La Commissione concorda sul fatto che gli Stati membri devono garantire il rispetto delle norme in materia di appalti pubblici e aiuti di Stato. Tuttavia le verifiche di gestione e gli audit non possono andare oltre l'ambito di applicazione di cui all'articolo 95, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2021/1060, che si limita a garantire il rispetto delle condizioni per l'FNLTC. Gli Stati membri godono dunque della certezza del diritto a questo riguardo.

In tale contesto la Commissione continuerà pertanto a monitorare che le norme per l'efficace funzionamento del mercato interno dell'UE siano rispettate dagli Stati membri e a perseguire le presunte violazioni di tali norme nel suo ruolo di custode del trattato.

La Commissione intende inoltre chiarire con gli Stati membri in che modo è garantita l'affidabilità quando si utilizzano regimi di finanziamento basato sulla performance e che l'ambito di applicazione limitato delle verifiche e degli audit di cui all'articolo 95 del regolamento (UE) 2021/1060 non pregiudica la necessità di un monitoraggio continuo delle pertinenti condizioni abilitanti relative alle norme in materia di appalti pubblici e aiuti di Stato.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Risposta comune della Commissione ai paragrafi 107 e 108:

La Commissione concorda sul fatto che il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione 2014-2020 per la politica di coesione ha rappresentato un importante passo avanti verso l'introduzione di un reale cambiamento della cultura della performance nell'attuazione della politica. Inoltre si è trattato di un'iniziativa senza precedenti a livello mondiale per aumentare l'orientamento alla performance dei finanziamenti del bilancio dell'UE.

L'introduzione delle condizionalità ex ante ha portato allo sviluppo di molti quadri politici strategici che altrimenti non sarebbero esistiti e ha pertanto dato un orientamento chiaro alla spesa, migliorandone la pertinenza e l'efficacia.

L'assegnazione della riserva di efficacia dell'attuazione è stata un primo passo per premiare le priorità dei programmi che erano sulla buona strada verso il raggiungimento dei target intermedi o finali fissati nel quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione da conseguire alla chiusura dei programmi (2023). I modelli di finanziamento basati sulla performance sono stati introdotti per la prima volta nel periodo 2014-2020 e saranno ulteriormente incoraggiati durante i negoziati sui programmi per il periodo 2021-2027, ove possibile come modello di attuazione efficace.

La Commissione concorda sul fatto che collegare l'assegnazione delle risorse alla performance non è un compito facile. Per questo motivo la Commissione si è basata sull'esperienza acquisita nel periodo precedente e ha deciso, per il periodo 2021-2027, di proporre l'abbandono del sistema meccanico automatico del periodo di programmazione 2014-2020 a favore di un sistema più completo, che riunisca una serie di elementi qualitativi e quantitativi. Insieme, questi determineranno la performance dei fondi sul campo: il riesame intermedio collegherà l'assegnazione delle risorse al modo in cui i fondi sono spesi per conseguire gli obiettivi dell'UE in linea con l'RDG.

111. La Commissione ritiene inoltre che il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione, compresa la riserva di efficacia dell'attuazione, quale concepito nel periodo 2014-2020, abbia consentito per la prima volta di valutare l'efficacia dell'attuazione in un quadro di riferimento

concordato comprendente una serie di target intermedi per ciascun asse prioritario del programma. Ciò ha costituito di per sé un progresso significativo verso una cultura della performance per l'attuazione della politica di coesione rispetto ai precedenti periodi di programmazione.

La Commissione osserva che l'entità della riserva di efficacia dell'attuazione stabilita nell'RDC dal colegislatore (6 % della dotazione totale) era volta a trovare un equilibrio tra l'incentivazione dei programmi a raggiungere i loro target intermedi e la considerazione delle difficoltà insite nell'attuazione di strumenti complessi. Mirava inoltre a evitare grandi cambiamenti nelle assegnazioni, che avrebbero rischiato di compromettere tanto le priorità meno efficaci quanto quelle più efficaci, esponendo le prime al rischio di assistere a un forte aumento dei finanziamenti senza necessariamente avere la possibilità di assorbirli.

114. Le condizionalità ex ante (CEA) sono state concepite per "definire le giuste condizioni per una spesa efficace fin dall'inizio del programma".

Gli orientamenti dettagliati che la Commissione ha elaborato nel 2014 all'attenzione degli Stati membri e dei suoi servizi hanno contribuito a ridurre considerevolmente il rischio di interpretazioni divergenti.

Nella sua valutazione delle CEA nei vari Stati membri, la Commissione era giuridicamente tenuta, ai sensi dell'articolo 19 dell'RDC, a esaminare ogni caso singolarmente ma, nel contempo, a garantire che casi simili fossero trattati in modo analogo.

I servizi della Commissione hanno monitorato attentamente, insieme agli Stati membri interessati e alle autorità responsabili dei programmi, le CEA per le quali i piani d'azione non erano ancora stati completati. A seguito di questo rigoroso monitoraggio, come indicato dalla Corte, gli Stati membri hanno effettivamente completato il 98 % dei piani d'azione entro il termine di rendicontazione (agosto 2017). La Commissione ha applicato le disposizioni regolamentari (sospensione dei pagamenti ai programmi in questione) quando le condizioni stabilite dai colegislatori erano soddisfatte.

117. Il regime generale di condizionalità e le condizioni abilitanti sono due meccanismi distinti, che perseguono obiettivi diversi, avvalendosi di strumenti diversi. Il regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 stabilisce, conformemente al suo articolo 1, "le norme necessarie per la protezione del bilancio dell'Unione in caso di violazioni dei principi dello Stato di diritto negli Stati membri". Le condizioni abilitanti stabilite dall'RDC per il periodo 2021–2027 sono, secondo le rispettive definizioni, condizioni "per l'attuazione efficace ed efficiente degli obiettivi specifici". Il testo del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 chiarisce che "le misure a norma del presente regolamento sono necessarie in particolare nei casi in cui le altre procedure previste dalla legislazione dell'Unione non consentano una protezione più efficace del bilancio dell'Unione".

La Commissione può proporre misure a norma del regolamento sullo Stato di diritto, a meno che altre procedure previste dalla legislazione dell'Unione le consentano di proteggere più efficacemente il bilancio dell'Unione. Tale nuovo regime generale di condizionalità integra gli strumenti settoriali come le condizioni abilitanti stabilite nell'RDC per il periodo 2021-2027, che ha definito i requisiti necessari per un uso efficace ed efficiente di tutti i fondi a livello orizzontale per tutti i programmi e a livello tematico in funzione degli obiettivi specifici selezionati. Le condizioni per la proposta, da parte della Commissione, e l'adozione, da parte del Consiglio, delle misure nell'ambito del regime generale di condizionalità sono definite nella sua base giuridica. Inoltre la Commissione ha elaborato un progetto di orientamenti sull'applicazione del regolamento.

Risposta comune della Commissione ai paragrafi 119 e 120:

le modifiche della legislazione di attuazione e i chiarimenti sui criteri sono stati determinati dalla necessità di adeguare i target intermedi e finali inizialmente stabiliti nei programmi sulla base di ipotesi iniziali, che nel tempo potrebbero essersi rivelate errate. L'adeguamento di tali ipotesi, target

intermedi e finali, anche con i chiarimenti apportati dal regolamento di esecuzione (UE) n. 215/2014, era pertanto una necessità ai fini di una verifica di efficacia dell'attuazione equa e solida (cfr. maggiori dettagli nelle risposte della Commissione ai paragrafi da 51 a 53).

Tutte le richieste di modifica dei target intermedi sono state valutate dalla Commissione sulla base delle disposizioni applicabili. Ciò ha portato allo svincolo legittimo dell'82 % della riserva.

121. La Commissione ritiene che i dati sulla performance utilizzati per la verifica di efficacia dell'attuazione fossero sufficientemente solidi per effettuare una verifica significativa. Sulla base di tutti i risultati di audit disponibili e di ulteriori verifiche effettuate dai gestori dei programmi, tutti i programmi inficiati da gravi carenze nell'affidabilità del sistema di sorveglianza, che non erano ancora state affrontate al momento della verifica di efficacia dell'attuazione, sono stati esclusi dall'assegnazione della riserva di efficacia dell'attuazione fino a quando non si è posto rimedio alle carenze (cfr. le risposte della Commissione ai paragrafi da 64 a 70).

Il quadro giuridico prevede esplicitamente due condizioni, in base alle quali è possibile sospendere i pagamenti intermedi in caso di grave carenza nel conseguire un target intermedio. Entrambe le condizioni dovrebbero essere soddisfatte per far scattare il ricorso alla prerogativa della Commissione di sospendere i pagamenti.

122. La verifica di efficacia dell'attuazione è stata effettuata come richiesto dalla base normativa, valutando gli indicatori inclusi nel quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione.

L'RDC per il periodo 2014-2020 richiede infatti di effettuare la verifica di efficacia dell'attuazione valutando le fasi di attuazione e gli indicatori inclusi nel quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione. La logica alla base degli interventi della politica di coesione garantisce un rapporto sequenziale tra indicatori finanziari e di output e risultati nel tempo. Al momento della verifica di efficacia dell'attuazione, sarebbe stato troppo presto per ottenere i risultati degli investimenti pluriennali finanziati nell'ambito della politica di coesione (e valutare i progressi compiuti a tale riguardo).

123. La Commissione osserva che la normale evoluzione dei programmi porta spesso ad aumenti e riduzioni dei finanziamenti nel corso del periodo di programmazione.

Confrontando l'importo delle priorità prima e dopo la verifica di efficacia dell'attuazione, tutte le priorità con prestazioni insoddisfacenti esaminate nel contesto del presente audit hanno perso la loro riserva di efficacia dell'attuazione e i loro importi sono stati ridotti nella modifica del programma effettuata nel contesto della verifica di efficacia dell'attuazione.

124. Per il periodo di programmazione 2021-2027, la verifica di efficacia dell'attuazione è stata sostituita dal riesame intermedio e la riserva di efficacia dell'attuazione è stata sostituita dagli importi di flessibilità. L'RDC definisce tutti gli elementi necessari per effettuare il riesame intermedio nelle disposizioni relative al riesame intermedio (articolo 18 dell'RDC) e alle modifiche dei programmi (articolo 24 dell'RDC). Attualmente la Commissione non ravvisa alcun motivo per presentare ulteriori dettagli sul riesame intermedio.

Oltre alla politica di coesione, al fine di aiutare gli Stati membri a riprendersi dagli effetti della pandemia e rilanciare l'economia dell'UE nell'ambito della transizione verde e digitale, l'UE ha istituito un sostegno finanziario senza precedenti attraverso *Next Generation EU*, che comprende il dispositivo per la ripresa e la resilienza. Vi sono forti complementarità tra il dispositivo e gli strumenti della politica di coesione. La Commissione non ritiene che vi sia un rischio significativo di concorrenza né sovrapposizioni tra i due strumenti, in particolare in considerazione del loro calendario e dell'eccezionale necessità di sostegno nel contesto della ripresa.

La Commissione ritiene che gli Stati membri intraprenderanno tutte le azioni necessarie per garantire la rapida adozione di entrambi gli strumenti; essa seguirà da vicino la situazione e assisterà gli Stati membri in funzione delle necessità.

128. Le autorità di gestione e le autorità di audit devono fornire garanzie ai sensi dell'articolo 69, paragrafo 2. Tuttavia, per quanto riguarda i contributi dell'Unione basati sul finanziamento non collegato ai costi, le verifiche di gestione e gli audit non possono andare oltre l'ambito di applicazione di cui all'articolo 95, paragrafo 3.

Per il periodo 2021-2027 gli FNLTC faranno parte dei programmi approvati o modificati dalla Commissione.

La Commissione intende inoltre chiarire che l'ambito di applicazione limitato delle verifiche e degli audit a norma del vigente articolo 95 del regolamento (UE) 2021/1060 non pregiudica la necessità di un monitoraggio continuo delle pertinenti condizioni abilitanti relative alle norme in materia di appalti pubblici e aiuti di Stato a livello di programma da parte delle autorità degli Stati membri e della Commissione.

Infine la Commissione esaminerà anche con gli Stati membri in quali settori di investimento e per quali tipi di attività potrebbe essere più utile sviluppare modelli standardizzati per l'FNLTC.

Raccomandazione 1 – Fare il miglior uso possibile delle condizioni abilitanti nel periodo 2021-2027

La Commissione accetta la raccomandazione.

a) La Commissione agirà di conseguenza in seno ai comitati di sorveglianza per i programmi dei fondi contemplati dall'RDC.

b) La Commissione osserva che il regolamento (UE) 2021/1060 non introduce un tale obbligo. Tuttavia, su richiesta di queste due istituzioni, la Commissione presenterà le informazioni richieste e accetta pertanto la raccomandazione.

Raccomandazione 2 – Preparare precocemente il terreno per un riesame intermedio efficace per il periodo 2021-2027

La Commissione accetta la raccomandazione.

a) La Commissione informerà gli Stati membri in tempo utile prima del riesame intermedio in merito all'approccio da applicare, tenendo conto delle disposizioni dell'articolo 18 del nuovo RDC. Ciò comprenderà, tra l'altro, orientamenti in materia di investimenti per gli Stati membri nel contesto del semestre europeo 2024.

b) La Commissione sottolinea che i fondi a gestione concorrente e il dispositivo per la ripresa e la resilienza sono disciplinati da norme distinte e sono attuati secondo metodi diversi di esecuzione del bilancio. L'RDC fornisce all'articolo 18 l'elenco degli elementi di cui si terrà conto in sede di riesame intermedio e la valutazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza non è tra questi. In particolare, se talune risultanze della valutazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza dovessero trovare riscontro nelle raccomandazioni specifiche per paese da adottare nel 2024 (articolo 18, paragrafo 1, lettera a), del regolamento (UE) 2021/1060 recante disposizioni comuni), il riesame intermedio ne terrà conto.

Raccomandazione 3 – Chiarire le norme che sono alla base del modello di "finanziamento non collegato ai costi"

La Commissione accetta la raccomandazione.

a) La Commissione osserva che, a norma dell'articolo 95 del nuovo regolamento (UE) 2021/1060, gli Stati membri dovrebbero proporre propri regimi FNLTC su misura per i tipi di operazioni che ritengono idonei e per i quali chiederanno l'approvazione della Commissione.

b) La Commissione osserva che le modifiche dei programmi devono essere conformi e seguire la procedura di cui all'articolo 18 del regolamento (UE) 2021/1060. Sulla base di tale disposizione, gli Stati membri dovrebbero presentare una richiesta motivata di modifica e la Commissione valuterà la modifica e la sua conformità all'RDC e ai regolamenti specifici relativi ai fondi, comprese le prescrizioni a livello nazionale.

Raccomandazione 4 – Riesaminare l'approccio di audit al fine di valutare l'introduzione del modello di "finanziamento non collegato ai costi"

La Commissione accetta la raccomandazione.

a) La Commissione intende definire nella propria strategia di audit e discutere con le autorità di audit il fatto che le loro strategie definiscano le modalità di audit dei sistemi che garantiscono l'affidabilità dei dati sulla performance, ai fini della rendicontazione delle condizioni da soddisfare o delle realizzazioni/dei risultati da conseguire.

b) Poiché le verifiche di gestione e gli audit non possono andare oltre l'ambito di applicazione di cui all'articolo 95, paragrafo 3, per quanto riguarda le spese nell'ambito dei regimi FNLTC, la Commissione chiarirà in che modo gli Stati membri dovrebbero fornire garanzie alla Commissione, in particolare confermando che le rispettive condizioni abilitanti orizzontali per quanto riguarda le norme in materia di appalti pubblici e aiuti di Stato sono soddisfatte per il programma in questione durante tutto il periodo.

L'articolo 15, paragrafo 5, dell'RDC stabilisce che le spese sono rimborsate dalla Commissione solo se le condizioni abilitanti sono soddisfatte. Ciò consente alla Commissione di adottare misure adeguate per il mancato rispetto dei criteri relativi alle condizioni abilitanti, in particolare per quanto riguarda le norme in materia di appalti pubblici e aiuti di Stato.