



RISPOSTE DELLA COMMISSIONE EUROPEA

ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA

Relazione speciale della Corte dei conti europea
*"Piani nazionali per la ripresa e la resilienza: la
valutazione della Commissione"*

Indice

I. SINTESI DELLE RISPOSTE DELLA COMMISSIONE.....	3
a) Introduzione generale.....	3
b) La posizione della Commissione in merito alle principali osservazioni e raccomandazioni della Corte dei conti europea.....	4
c) Ultimi sviluppi di rilievo e prossime tappe.....	4
II. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE ALLE PRINCIPALI OSSERVAZIONI DELLA CORTE DEI CONTI	5
1. Processo di valutazione.....	5
2. Valutazione dei sei pilastri e del contributo per rispondere alle raccomandazioni specifiche per paese.....	6
3. Valutazione del principio "non arrecare un danno significativo" (DNSH).....	6
4. Valutazione del contributo delle misure alle transizioni verde e digitale.....	7
5. Valutazione delle stime dei costi dei PRR	7
6. Profili di erogazione.....	8
7. Valutazione dei traguardi e degli obiettivi.....	8
8. Valutazione dei sistemi di monitoraggio e controllo	10
III. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE ALLE CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI DELLA CORTE	11
1. Raccomandazione 1 – Migliorare le procedure di valutazione e la documentazione	11
2. Raccomandazione 2 – Promuovere lo scambio di buone pratiche tra gli Stati membri	11
3. Raccomandazione 3 – Monitorare il contributo delle misure attuate alle raccomandazioni specifiche per paese	12
4. Raccomandazione 4 – Migliorare la trasparenza e il monitoraggio del principio "non arrecare un danno significativo"	13
5. Raccomandazione 5 – Garantire chiari meccanismi di verifica dei traguardi e degli obiettivi e della loro adeguata definizione.....	14
6. Raccomandazione 6 – Verificare il rispetto dei traguardi specifici per il monitoraggio e il controllo e incoraggiare l'utilizzo del sistema di estrazione di dati e valutazione del rischio messo a disposizione dalla Commissione	15

Il presente documento contiene le riposte della Commissione europea alle osservazioni che figurano nella relazione speciale della Corte dei conti europea, conformemente all'articolo 259 del regolamento finanziario e pubblicate unitamente alla relazione speciale.

I. SINTESI DELLE RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

a) Introduzione generale

Nel gennaio 2020 la pandemia di COVID-19 ha raggiunto l'Europa, causando in breve tempo non solo una crisi sanitaria, ma anche shock sociali ed economici su vasta scala. È apparso subito evidente che l'azione individuale degli Stati membri non sarebbe stata sufficiente e avrebbe comportato divergenze e rischi per la stessa stabilità dei singoli Stati membri e dell'Unione nel suo insieme. È stata necessaria una risposta urgente a livello dell'UE per attenuare l'impatto sui cittadini e sulle imprese, sostenere la ripresa dalla pandemia e rafforzare la resilienza agli shock futuri. L'Unione europea ha predisposto uno strumento straordinario per circostanze straordinarie: lo strumento dell'Unione europea per la ripresa *NextGenerationEU* è concepito per reperire sui mercati finanziari 806,9 miliardi di EUR aggiuntivi rispetto al bilancio ordinario dell'UE. Di questi, 83,6 miliardi di EUR contribuiscono a REACT-EU (50,6 miliardi di EUR), al Fondo per una transizione giusta (10,9 miliardi di EUR) nonché allo sviluppo rurale, a InvestEU, a Orizzonte Europa e a RescEU.

Il fulcro di *NextGenerationEU* è il *dispositivo per la ripresa e la resilienza* (RRF) che erogherà fino a 723,8 miliardi di EUR sotto forma di sovvenzioni e prestiti agli Stati membri. Il regolamento RRF è entrato in vigore nel febbraio 2021. Meno di 18 mesi dopo agli Stati membri sono stati erogati oltre 100 miliardi di EUR per sostenere la ripresa, contrastare gli effetti della pandemia e assistere i cittadini e le imprese in tutta l'UE. Ma soprattutto il dispositivo per la ripresa e la resilienza ha garantito un effetto stabilizzante e ha messo in luce l'importanza del progetto europeo e dell'azione comune europea. Il dispositivo per la ripresa e la resilienza è il più vasto programma di finanziamento dell'UE mai realizzato e il primo del suo genere ad applicare su larga scala il concetto di finanziamento basato sulla performance: anziché concentrarsi sulla spesa, il dispositivo per la ripresa e la resilienza è interamente legato al conseguimento dei *risultati* in riferimento a traguardi e obiettivi. Nel contesto del dispositivo per la ripresa e la resilienza, i pagamenti saranno effettuati quando gli Stati membri conseguiranno misure specifiche di progresso, i "traguardi" (qualitativi) e gli "obiettivi" (quantitativi). Il dispositivo per la ripresa e la resilienza è quindi un nuovo tipo di strumento che presuppone la definizione di modalità di lavoro, norme, modelli e processi nuovi, che la Commissione ha messo a punto in tempi record.

Il regolamento RRF dispone che ciascuno Stato membro presenti un unico piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR) che illustra le riforme e gli investimenti che lo Stato membro si impegna ad attuare. Ogni PNRR è valutato dalla Commissione entro due mesi e, se la valutazione è positiva, la Commissione presenta una proposta di *decisione di esecuzione del Consiglio* che dovrà infine essere adottata dal Consiglio. I primi piani per la ripresa e la resilienza sono pervenuti nell'aprile 2021, valutati dalla Commissione nel giugno 2021 e adottati dal Consiglio nel luglio 2021.

Durante tutto questo periodo la Commissione ha collaborato in modo proattivo con tutte le parti, e in particolare con gli Stati membri, onde garantire un programma di riforme e investimenti rapido e ambizioso in tutta l'UE. Subito dopo la pubblicazione della sua proposta di regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza, la Commissione ha avviato dialoghi con gli Stati membri per spiegare e discutere le disposizioni giuridiche e per guidarli nella preparazione dei piani per la ripresa e la resilienza. Nel settembre 2020 la Commissione ha pubblicato un primo orientamento per gli Stati membri, basato sul progetto di regolamento, che ha aiutato gli Stati membri nella preparazione dei rispettivi piani. Nel gennaio 2021 sono stati pubblicati orientamenti aggiornati, basati sul testo definitivo del regolamento RRF, che hanno contribuito alla redazione definitiva dei piani. La Commissione ha inoltre messo a disposizione ulteriori orientamenti scritti, ad esempio una lista di controllo di autovalutazione sui sistemi di controllo, ha fornito centinaia di risposte scritte e

molte altre risposte orali alle domande poste dagli Stati membri a livello bilaterale o nelle composizioni del Consiglio (in particolare nel contesto del gruppo di esperti creato a tal fine) e ha organizzato scambi per incoraggiare la cooperazione e progetti comuni.

La Commissione ha altresì partecipato a dialoghi semestrali sulla ripresa e la resilienza e organizzato più frequentemente riunioni dei gruppi di lavoro con il Parlamento europeo, oltre a partecipare a vari gruppi di lavoro del Consiglio. La Commissione ha informato in modo esauriente e regolare sia i colegislatori che il pubblico in merito agli sviluppi relativi al dispositivo per la ripresa e la resilienza attraverso un apposito sito web, comunicati stampa per eventi chiave, la pubblicazione proattiva di vari documenti che illustrano la sua analisi, come un dettagliato documento di lavoro dei servizi della Commissione che espone la valutazione per ciascun PRR, e ha pubblicato tutte le presentazioni trasmesse al Consiglio o al Parlamento.

In seno alla Commissione, il dispositivo per la ripresa e la resilienza rappresenta un flusso di lavoro tra le diverse direzioni generali che riunisce le competenze politiche e pratiche di tutti i servizi.

b) La posizione della Commissione in merito alle principali osservazioni e raccomandazioni della Corte dei conti europea

La Commissione esprime soddisfazione per le constatazioni positive della Corte in merito al suo lavoro di valutazione.

In tutta la sua relazione, la Corte rileva che la Commissione ha svolto un lavoro accurato e approfondito sui criteri di valutazione. Nelle sue osservazioni la Corte evidenzia aspetti in cui la Commissione potrebbe migliorare la propria documentazione del processo di valutazione, cosa che la Commissione si impegna ad attuare per quanto possibile.

La Commissione osserva inoltre che alcuni dei rischi e dei limiti evidenziati dalla Corte derivano dall'impianto dello stesso dispositivo per la ripresa e la resilienza. La Corte evidenzia, ad esempio, alcune incertezze per quanto riguarda l'attuazione effettiva delle misure dei PRR, il che è prevedibile in quanto questo audit si concentra sulla valutazione ex ante dei piani nazionali per la ripresa e la resilienza. Sebbene la Corte ritenga che la valutazione della Commissione sia accurata, in ragione della loro natura ex ante le valutazioni dei PRR si basano sulle informazioni disponibili al momento della loro presentazione.

La Commissione accoglie integralmente o parzialmente tutte le raccomandazioni della Corte.

c) Ultimi sviluppi di rilievo e prossime tappe

Nel maggio 2022, a seguito delle richieste di intervento formulate dal Consiglio europeo al fine di ridurre la dipendenza dall'energia fossile russa dopo l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia, la Commissione ha pubblicato il piano REPowerEU, che costituisce un impegno ambizioso volto a ridurre la dipendenza dell'Europa dai combustibili fossili russi e ad accelerare la transizione energetica. Per la sua attuazione la Commissione ha proposto modifiche mirate del regolamento RRF, tra cui l'inserimento di un "capitolo dedicato al piano REPowerEU" in ciascun PRR. La proposta prevede inoltre finanziamenti supplementari per il dispositivo per la ripresa e la resilienza sotto forma di fondi reperiti attraverso la riserva stabilizzatrice del mercato del sistema di scambio di quote di emissione e ulteriori possibilità di trasferimento da altri programmi dell'Unione in regime di gestione concorrente. La proposta è attualmente all'esame dei colegislatori.

II. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE ALLE PRINCIPALI OSSERVAZIONI DELLA CORTE DEI CONTI

1. Processo di valutazione

La Commissione accoglie con favore le constatazioni positive in merito al suo processo di valutazione dei PRR, che confermano l'intensità e l'accuratezza del lavoro che ha svolto, la messa in campo delle competenze al suo interno e l'adeguatezza del suo lavoro di valutazione.

Per quanto riguarda la tracciabilità della sua valutazione dei PRR¹, la Commissione sottolinea l'ampio e complesso processo di valutazione: la valutazione di ciascun PRR ha inizio con discussioni ben prima della presentazione formale del PRR, cui segue un periodo di valutazione formale di due mesi che può essere prorogato laddove necessario. I documenti relativi a ogni singola fase del processo di valutazione sono stati archiviati e condivisi con la Corte dei conti europea. La valutazione di ciascun PRR riguarda in media 90 riforme e investimenti distinti, per ognuno dei quali può risultare necessario il coinvolgimento di diversi esperti della Commissione. Come evidenziato dalla Corte, alla valutazione partecipa un'équipe centrale per paese che ha intrattenuto scambi quotidiani con le autorità degli Stati membri e gli esperti di tutta la Commissione.

La valutazione dei PRR si basa, in ultima analisi, su migliaia di documenti e scambi. La Commissione garantisce un processo accurato e tiene traccia di tutti i contributi pertinenti. La valutazione ha un carattere dinamico in quanto durante l'intero periodo di valutazione la Commissione richiede informazioni supplementari e lo Stato membro può rivedere il proprio piano, se necessario.

Per quanto riguarda gli orientamenti e un processo uniforme², la Commissione ha elaborato orientamenti esaustivi sul processo di valutazione dei PRR. La Commissione ritiene peraltro irrealizzabile un approccio basato sulle liste di controllo, data la natura qualitativa della valutazione e la varietà dei PRR e delle misure ivi contenute.

Per quanto riguarda il sostegno agli Stati membri³, la Commissione ha compiuto notevoli sforzi per mettere a disposizione orientamenti tempestivi, chiari e completi, accompagnati da un sostegno individuale approfondito per Stato membro. In particolare, la Commissione ha pubblicato due documenti di orientamento dettagliati in merito alla redazione dei PRR, uno pubblicato sulla base di un progetto di regolamento nel settembre 2020 e il secondo sulla base del testo giuridico definitivo nel gennaio 2021. Dopo la pubblicazione del documento di orientamento del gennaio 2021 è stato organizzato un corso di formazione della durata di un giorno con tutti gli Stati membri. Almeno dall'autunno 2020 si svolge un dialogo bilaterale regolare con ciascuno Stato membro e la Commissione ha fornito orientamenti orizzontali e risposto alle domande per posta elettronica, attraverso un apposito sito web di domande e risposte e in tutte le composizioni disponibili del Consiglio. La Commissione ha inoltre promosso sinergie tra i PRR attraverso progetti "faro" e incoraggiando gli Stati membri a prevedere misure comuni, come i contributi a *importanti progetti di comune interesse europeo (IPCEI)*, che sono stati inclusi in diversi piani.

¹ Cfr. paragrafo 33 della relazione speciale della Corte.

² Cfr. paragrafi da 31 a 33 della relazione speciale della Corte.

³ Cfr. paragrafi da 34 a 39 della relazione speciale della Corte.

2. Valutazione dei sei pilastri e del contributo per rispondere alle raccomandazioni specifiche per paese

La Corte rileva che la Commissione ha valutato attentamente il contributo di ciascun PRR ai sei pilastri del regolamento RRF e alle raccomandazioni specifiche per paese. La Corte conferma inoltre la valutazione della Commissione per i sei pilastri e le raccomandazioni specifiche per paese per i sei Stati membri inclusi nel campione.

Per quanto riguarda il contributo dei PRR ai sei pilastri⁴, la Commissione sottolinea che il contributo dei costi stimati ai pilastri è stato una, ma non l'unica, delle componenti considerate nel valutare se il contributo ai sei pilastri fosse equilibrato. Il dispositivo per la ripresa e la resilienza è inteso a sostenere sia gli investimenti che le riforme, le quali spesso non hanno costi diretti. Se la Commissione avesse basato la valutazione dell'equilibrio solo sul costo stimato, non avrebbe tenuto conto dell'incidenza delle riforme in tale valutazione. La valutazione della Commissione è pienamente in linea con il criterio di valutazione di cui al regolamento RRF che prevede che il piano rappresenti una risposta globale e adeguatamente equilibrata alla situazione economica e sociale dello Stato membro, senza fare riferimento ad alcun costo stimato (diversamente dai criteri relativi agli obiettivi verdi e digitali). La Commissione rileva inoltre che, in linea con il regolamento, le sue relazioni sul quadro di valutazione della ripresa e della resilienza forniscono una stima della quota della spesa che contribuisce a ciascun pilastro.

Per quanto riguarda il contributo dei PRR all'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese⁵, la Corte conferma la valutazione della Commissione. La Commissione sottolinea che il regolamento RRF prevede anche esplicitamente che siano affrontate "tutte, o un sottoinsieme significativo" delle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese, tenendo conto anche del contributo finanziario e, se del caso, del prestito richiesto. Di conseguenza, alcuni Stati membri hanno scelto, pienamente in linea con il regolamento RRF, di affrontare un sottoinsieme significativo delle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese nell'ambito del PRR. La Commissione ritiene che la sua valutazione presenti questo aspetto in modo trasparente.

3. Valutazione del principio "non arrecare un danno significativo" (DNSH)

La Corte ha riscontrato che la Commissione ha garantito che le liste di controllo DNSH dello Stato membro affrontassero gli obiettivi ambientali e che la Commissione ha richiesto ulteriori informazioni nella maggior parte dei casi, misure di mitigazione ove necessario e l'eliminazione dai PRR di misure non conformi al principio DNSH. Le constatazioni della Corte dimostrano che la Commissione ha garantito una valutazione accurata ed efficace del principio DNSH che ha portato all'esclusione o alla modifica delle misure, a seconda dei casi.

Per quanto riguarda la scelta degli Stati membri di attuare le misure escluse dai PRR attraverso fondi nazionali⁶, la Commissione sottolinea che la sua valutazione è necessariamente limitata alle misure contemplate nel PRR. Il regolamento RRF non conferisce alla Commissione il diritto o la possibilità di obbligare gli Stati membri a rispettare il principio DNSH per le misure non correlate al PRR.

⁴ Cfr. paragrafo 44 della relazione speciale della Corte.

⁵ Cfr. paragrafi da 48 a 53 della relazione speciale della Corte.

⁶ Cfr. paragrafo 58 della relazione speciale della Corte.

La Commissione sottolinea che una quantificazione dell'impatto potenziale nelle liste di controllo DNSH⁷ non è necessaria, né sarebbe sempre significativa o addirittura possibile per gli Stati membri. La Commissione non ritiene che la mancata quantificazione abbia reso difficile valutare la conformità al principio DNSH e non vede alcuna motivazione o prova per cui tale quantificazione apporterebbe un valore aggiunto significativo rispetto alle attuali descrizioni e spiegazioni, per lo più qualitative.

Per quanto riguarda le misure di mitigazione⁸, la Commissione osserva che, ove necessario, ha proposto di contemplarle nella decisione di esecuzione del Consiglio, prevedendo pertanto un obbligo giuridico che gli Stati membri devono rispettare e che la Commissione valuterà al momento della presentazione di una richiesta di pagamento per il traguardo o l'obiettivo pertinente. L'inclusione di tutte le misure di mitigazione tra i requisiti da soddisfare, ad esempio anche quando vi era piena fiducia circa la loro attuazione, avrebbe tuttavia comportato oneri amministrativi inutili ed eccessivi.

4. Valutazione del contributo delle misure alle transizioni verde e digitale

La Commissione accoglie con favore le constatazioni della Corte che confermano che la Commissione ha assicurato una valutazione accurata del contributo dei PRR alle transizioni verde e digitale. Gli Stati membri hanno assegnato a ogni misura pertinente una marcatura climatica e digitale che è stata verificata dalla Commissione. Ove necessario, la Commissione ha suggerito rettifiche o ha richiesto un'applicazione più precisa delle marcature climatiche e digitali solo alle "sottomisure" pertinenti.

5. Valutazione delle stime dei costi dei PRR

Nel contesto del dispositivo per la ripresa e la resilienza, la valutazione del costo stimato di una misura è effettuata *ex ante*, al fine di determinare un costo complessivo del PRR. Questo costituisce, a sua volta, la base per assegnare il totale o meno del totale della dotazione finanziaria massima al PRR dello Stato membro. In linea con la logica dello strumento basata sulla performance, le stime dei costi *non* incidono direttamente sui pagamenti successivi. La Commissione ha tuttavia assicurato che le informazioni fornite per le stime dei costi fossero in linea con il livello di ambizione previsto per i rispettivi traguardi e obiettivi, ad esempio se la stima dei costi forniva un numero previsto di elementi (ad esempio pannelli solari) da completare, questo dato è stato preso in considerazione nella definizione degli obiettivi per tale misura (ad esempio, la capacità solare da installare).

Per quanto riguarda le procedure⁹, la Commissione accoglie con favore le constatazioni della Corte secondo cui la Commissione ha applicato rigorosamente i criteri del regolamento e i propri orientamenti interni sulla valutazione del costo delle misure. La Commissione ha garantito un'applicazione coerente dei criteri e, onde garantire un trattamento equo, ha definito una metodologia chiara per stabilire il rating complessivo per il criterio di determinazione dei costi per ciascun PRR. La Commissione prende atto della constatazione della Corte secondo cui i requisiti per l'ottenimento di un rating "A" (ragionevolezza e plausibilità della stima dei costi elevate) potrebbero essere stati relativamente ambiziosi e che di conseguenza tale rating non è stato assegnato a

⁷ Cfr. paragrafo 60 della relazione speciale della Corte.

⁸ Cfr. paragrafo 61 della relazione speciale della Corte.

⁹ Cfr. paragrafo 69 della relazione speciale della Corte.

nessuno dei PRR valutati finora. A tutti i PRR è stato pertanto attribuito un rating "B", cosa che la Corte ritiene appropriata.

La Commissione non ritiene tuttavia che i suoi criteri per l'assegnazione di un rating "C" (ragionevolezza e plausibilità della stima dei costi scarse) fossero "modesti". Un PRR cui è stato assegnato un rating "C" riceve una valutazione negativa e non può essere presentato al Consiglio per l'adozione. Il regolamento RRF prevede che, ai fini della sua valutazione, la Commissione "agisca in stretta collaborazione con lo Stato membro interessato". Di conseguenza la Commissione ha chiesto a ciascuno Stato membro di migliorare le proprie stime dei costi e di presentare ulteriori prove e motivazioni fino a quando la plausibilità e la ragionevolezza della stima dei costi non avessero raggiunto almeno un rating "B" (ragionevolezza e plausibilità della stima dei costi moderate). La Corte conferma in effetti che la Commissione ha "richiesto ulteriori informazioni, ove necessario" e ha ottenuto "le informazioni necessarie per verificare i costi stimati" e che, laddove non abbia ricevuto tali informazioni, lo ha rispecchiato in modo trasparente nelle valutazioni e nei rating assegnati.

6. Profili di erogazione

Per quanto riguarda le modalità di determinazione dei profili di erogazione, ossia l'importo assegnato a ciascuna serie di traguardi e obiettivi¹⁰, in linea con la natura basata sulla performance del dispositivo per la ripresa e la resilienza, l'importo delle erogazioni non può essere collegato ai costi effettivi. Il regolamento RRF definisce chiaramente la metodologia per determinare la dotazione complessiva per Stato membro, cosa che la Commissione ha fatto in modo trasparente ed equo. Il regolamento RRF non indica tuttavia una metodologia per determinare il profilo di erogazione specifico che collega un importo specifico di erogazione a una serie specifica di traguardi e obiettivi da conseguire. In linea con l'obbligo di agire "in stretta collaborazione con lo Stato membro interessato", la Commissione ha discusso il profilo di erogazione con ciascuno Stato membro sulla base di una proposta presentata dallo Stato membro stesso. Il profilo di erogazione che la Commissione propone al Consiglio e che questo determina in ultima istanza riflette pertanto diversi fattori, tra cui il fabbisogno di finanziamento e la pianificazione di bilancio a livello nazionale, la percentuale dei traguardi e degli obiettivi per ciascuna rata, nonché l'importanza relativa.

La Commissione sottolinea che il profilo di erogazione non limita le modalità di determinazione degli importi di eventuali pagamenti parziali successivi, che devono essere proporzionati ai risultati conseguiti dallo Stato membro. La Commissione non ritiene pertanto che l'approccio descritto sopra renderebbe difficile determinare una riduzione proporzionata, ove necessario.

7. Valutazione dei traguardi e degli obiettivi

La Corte ritiene esaustiva la valutazione dei traguardi e degli obiettivi effettuata dalla Commissione. La Corte prende atto del processo che ha portato a descrizioni più chiare dei traguardi e degli obiettivi, rispetto a quelle proposte inizialmente dagli Stati membri, e a una formulazione più precisa. Ove opportuno, i traguardi e gli obiettivi sono stati consolidati o resi più granulari rispetto alla proposta iniziale dello Stato membro, il che garantisce la copertura delle diverse fasi di attuazione e un numero complessivo gestibile.

¹⁰ Cfr. paragrafi da 73 a 76 della relazione speciale della Corte.

Per quanto riguarda la pista documentale relativa alla valutazione dei traguardi e degli obiettivi¹¹, la Commissione è stata in grado di dimostrare piste documentali adeguate ed esaustive della propria valutazione. In media, ogni PRR definitivo prevede più di 200 traguardi e obiettivi, con una media di 325 traguardi e obiettivi finali per i sei Stati membri inclusi nel campione della Corte (selezionati sulla base delle dimensioni del PRR). In taluni casi le proposte iniziali degli Stati membri prevedevano diverse migliaia di possibili traguardi e obiettivi.

Per quanto riguarda la natura della valutazione¹², la Commissione fa notare che ha applicato una valutazione qualitativa rispetto alle norme definite nel regolamento RRF e non una valutazione comparativa. La Commissione ha garantito una redazione coerente dei traguardi e degli obiettivi in tutte le decisioni di esecuzione del Consiglio attraverso orientamenti interni e controlli da parte di due unità orizzontali, ma rileva che il regolamento RRF non prevede una valutazione comparativa. Come previsto dal regolamento RRF, un PRR nazionale dovrebbe essere misurato in base alle norme definite nel regolamento stesso, anziché essere valutato rispetto a un altro PRR che riflette una dotazione finanziaria diversa e sfide e priorità differenti.

Per quanto riguarda la copertura delle fasi fondamentali di attuazione di ciascuna riforma e ciascun investimento mediante un traguardo o un obiettivo¹³, la Commissione osserva che il regolamento RRF non prevede tale requisito. Sebbene attraverso le sue regole interne la Commissione si sia adoperata per garantire una buona copertura, l'obbligo di una copertura completa per ogni fase fondamentale di ciascuna misura avrebbe comportato un numero eccessivo di traguardi e obiettivi. Inoltre la fase fondamentale dell'attuazione di un investimento modesto o di una riforma meno significativa potrebbe non avere la stessa importanza di quella di un investimento ingente o di una riforma più significativa. La Commissione ritiene pertanto che la copertura finale sia ben giustificata e trovi un equilibrio tra la misurazione di progressi importanti e un onere generale di rendicontazione gestibile. La Commissione ha inoltre applicato regole generali, come il fatto che tendenzialmente a ogni riforma legislativa è associato un traguardo correlato all'entrata in vigore della legislazione pertinente e che generalmente gli investimenti sono oggetto di un obiettivo di realizzazione finale.

Per quanto riguarda il termine di agosto 2026¹⁴, la Commissione osserva che in taluni casi le riforme e gli investimenti richiedono lavori preparatori e tempi di attuazione lunghi, e non sempre gli Stati membri sono stati in grado di impegnarsi a completare l'attuazione entro agosto 2026. Ad esempio per le misure di ampia portata che richiedono consultazioni dei portatori di interessi o valutazioni dell'impatto ambientale possono essere necessari diversi anni di lavori preparatori. Se la Commissione avesse escluso tutti gli investimenti e le riforme con un calendario di attuazione che potrebbe andare oltre l'agosto 2026, sarebbero stati esclusi dai PRR molti investimenti su vasta scala.

Per quanto riguarda i traguardi e gli obiettivi specifici per ciascun PRR¹⁵, la Commissione osserva che, in ultima analisi, i traguardi e gli obiettivi devono essere proposti in primo luogo dagli Stati membri e quindi riflettere le prassi amministrative nazionali. La Commissione ha assicurato un approccio uniforme ai requisiti che gli Stati membri devono soddisfare e continuerà a garantire la parità di trattamento nella valutazione delle richieste di pagamento. In particolare, se un elemento

¹¹ Cfr. paragrafo 81 della relazione speciale della Corte.

¹² Cfr. paragrafo 81 della relazione speciale della Corte.

¹³ Cfr. paragrafi 83 e 84 della relazione speciale della Corte.

¹⁴ Cfr. paragrafi 85 e 86 della relazione speciale della Corte.

¹⁵ Cfr. paragrafi da 90 a 93 della relazione speciale della Corte.

quantitativo è incluso in un traguardo, tale requisito dovrebbe essere valutato durante l'elaborazione della richiesta di pagamento.

8. Valutazione dei sistemi di monitoraggio e controllo

La Commissione accoglie con favore le constatazioni positive della Corte che evidenziano una valutazione completa e accurata dei sistemi di controllo posti in essere dagli Stati membri. La Commissione ha richiesto all'occorrenza ulteriori informazioni e, ove necessario, ha insistito su ulteriori riforme e sui traguardi e sugli obiettivi corrispondenti al fine di garantire la piena attuazione di sistemi di controllo adeguati.

Per quanto riguarda la natura della valutazione dei sistemi di monitoraggio e controllo come valutazione *ex ante*¹⁶, il regolamento RRF prevede esplicitamente una valutazione *ex ante*. Come tutte le altre parti della valutazione del PRR, il criterio di controllo è pertanto valutato sulla base dei sistemi descritti nei PRR. La Commissione ha comunque assicurato una valutazione accurata dei sistemi descritti dagli Stati membri, alcuni dei quali erano spesso già in essere. Il sistema di controllo è stato in ciascun caso discusso in modo approfondito con lo Stato membro e la Commissione ha richiesto ulteriori informazioni e impegni scritti in merito a importanti caratteristiche specifiche dei sistemi di controllo di ciascuno Stato membro, garantendo una valutazione accurata e fondata.

La Commissione non ritiene¹⁷ che la valutazione dei sistemi di controllo *prima* della loro attuazione (che, come indicato sopra, è esplicitamente prevista nel regolamento RRF) comporti rischi per gli interessi finanziari dell'Unione. In primo luogo, la Commissione osserva che i fondi del dispositivo per la ripresa e la resilienza devono in ogni caso essere attuati in linea con il diritto dell'UE e nazionale e che gli Stati membri sono responsabili della tutela degli interessi finanziari dell'Unione. Qualora uno Stato membro violi i propri obblighi, la Commissione può ridurre il sostegno finanziario e, se necessario, sospendere o recuperare i fondi per un massimo del 100 % della dotazione finanziaria o del sostegno erogato sotto forma di prestito. Pertanto la Commissione può comunque intervenire se uno Stato membro non mette in atto sistemi di controllo adeguati. In secondo luogo, la natura *ex ante* della valutazione dei sistemi di controllo prevista dal regolamento RRF è attuata in modo analogo per altri programmi dell'UE, nel cui ambito i sistemi sono valutati prima della loro (piena) attuazione.

Per quanto riguarda i traguardi supplementari concordati per i sistemi di controllo¹⁸, la Commissione sottolinea che tali traguardi si riferiscono a elementi del sistema di controllo che possono essere rafforzati ma che non mettono in dubbio l'adeguatezza dei sistemi di controllo indicati nei piani. Il regolamento RRF prevede esplicitamente la possibilità che la Commissione proponga tali misure supplementari. Esse devono essere realizzate per ottenere il primo pagamento e pertanto non rappresentano affatto un rischio, ma piuttosto una garanzia supplementare per la corretta attuazione dei sistemi di controllo.

La Commissione sottolinea che si è impegnata ad attuare e ha iniziato a effettuare audit dei sistemi per garantire che i sistemi di controllo nazionali soddisfino i requisiti del regolamento RRF e i requisiti fondamentali stabiliti nell'accordo di finanziamento firmato con ciascuno Stato membro. Pertanto, sebbene la valutazione dei PRR sia necessariamente *ex ante*, la Commissione accerta che ogni Stato membro disponga di sistemi di controllo adeguati durante l'attuazione.

¹⁶ Cfr. paragrafi 103, 104 e da 106 a 111 della relazione speciale della Corte.

¹⁷ Cfr. paragrafo 111 della relazione speciale della Corte.

¹⁸ Cfr. paragrafo 111 della relazione speciale della Corte.

III. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE ALLE CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI DELLA CORTE

1. Raccomandazione 1 – Migliorare le procedure di valutazione e la documentazione

La Commissione dovrebbe:

- a) *migliorare ulteriormente la procedura delle valutazioni future per fare in modo che siano osservate tutte le fasi del processo e si tenga pienamente conto delle parti qualitative della valutazione;*

Termine di attuazione della Corte: per qualsiasi valutazione futura.

La Commissione **accoglie** la sotto-raccomandazione.

La Commissione ha già introdotto procedure, orientamenti e modelli interni dettagliati. La Commissione accetta di continuare ad adeguare i propri orientamenti e le proprie procedure.

La Commissione prende atto e accoglie con favore la conclusione della Corte¹⁹ "che la valutazione dei piani per la ripresa e la resilienza da parte della Commissione è stata complessivamente adeguata, tenuto conto della complessità del processo e dei vincoli temporali" e "che la Commissione ha gestito il processo di valutazione in modo efficace". La Commissione ha compiuto uno sforzo significativo per garantire un processo di valutazione accurato, equo, trasparente e coerente, andando ben oltre i requisiti del regolamento RRF. La Commissione può pertanto accettare di continuare a garantire un processo uniforme ed equo, ma ritiene che vi sia un margine limitato per uniformare *ulteriormente* il processo esistente.

- b) *far sì che la documentazione della valutazione finale e le motivazioni da cui essa è scaturita siano ben documentate e i documenti fondamentali siano facilmente tracciabili, onde aumentare la trasparenza e l'efficienza del processo.*

Termine di attuazione della Corte: per qualsiasi valutazione futura.

La Commissione **accoglie** la sotto-raccomandazione.

2. Raccomandazione 2 – Promuovere lo scambio di buone pratiche tra gli Stati membri

Al fine di promuovere lo scambio di buone pratiche tra gli Stati membri durante la fase di attuazione dei piani per la ripresa e la resilienza, la Commissione dovrebbe

¹⁹ Cfr. paragrafo 112 della relazione speciale della Corte.

facilitare in modo proattivo lo scambio di opinioni tra le autorità degli Stati membri sulle questioni di interesse comune.

Termine di attuazione della Corte: durante l'attuazione dei PRR.

La Commissione **accoglie** la raccomandazione, osservando che tale scambio è già attuato attraverso l'organizzazione di riunioni periodiche di un gruppo di lavoro informale di esperti. Per scambi tematici specifici, strumenti quali lo strumento di sostegno tecnico e gruppi di lavoro tematici o settoriali sono già disponibili e si riuniscono regolarmente, discutendo anche le misure dei PRR. Tale scambio di buone pratiche è già iniziato e sarà attuato costantemente.

3. Raccomandazione 3 – Monitorare il contributo delle misure attuate alle raccomandazioni specifiche per paese

Durante l'attuazione dei piani per la ripresa e la resilienza, la Commissione dovrebbe:

- a) *allineare la rendicontazione sullo stato di avanzamento del dispositivo per la ripresa e la resilienza alla rendicontazione nel contesto del semestre europeo, al fine di garantire che sia dato adeguato seguito a tutte le raccomandazioni specifiche per paese, comprese quelle non affrontate direttamente nei piani per la ripresa e la resilienza;*

Termine di attuazione della Corte: a partire dal 2022.

La Commissione **accoglie** la sotto-raccomandazione.

Alle raccomandazioni specifiche per paese è dato seguito nel contesto del semestre europeo e la rendicontazione del semestre e il dispositivo per la ripresa e la resilienza sono allineati.

- b) *nel quadro esistente di rendicontazione del semestre europeo, fornire informazioni sulla misura in cui il dispositivo per la ripresa e la resilienza contribuisce all'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese.*

Termine di attuazione della Corte: a partire dal 2022.

La Commissione **accoglie** questa sotto-raccomandazione e ha iniziato ad attuarla.

Nell'ambito della rendicontazione periodica del semestre, gli Stati membri riferiscono anche in merito all'attuazione delle misure del PRR pertinenti e la Commissione tiene conto dei progressi compiuti al riguardo nei propri documenti del semestre. È stato creato un collegamento tra il sistema informatico utilizzato dagli Stati membri per riferire in merito alle raccomandazioni specifiche per paese e il sistema informatico utilizzato dagli Stati membri per riferire in merito ai PRR, al fine di garantire un'adeguata rendicontazione ed evitare la duplicazione del lavoro da parte degli Stati membri. Ad ogni misura del PRR è stata assegnata una marcatura per una o più raccomandazioni specifiche per paese rivolte allo Stato membro.

Per quanto riguarda la conclusione della Corte secondo cui "alcuni aspetti importanti delle raccomandazioni specifiche per paese continuavano a non essere affrontati, specie per quanto

riguarda le raccomandazioni specifiche per paese del 2019²⁰, la Commissione rimanda alle osservazioni di cui sopra e sottolinea che ciascun PRR deve affrontare tutte le pertinenti raccomandazioni specifiche per paese o un loro "sottoinsieme significativo", che deve essere considerato in modo qualitativo, in particolare alla luce della dotazione finanziaria e (se del caso) del prestito richiesto, di altre misure che si prevede di attuare al di fuori del dispositivo per la ripresa e la resilienza o delle raccomandazioni formulate.

4. Raccomandazione 4 – Migliorare la trasparenza e il monitoraggio del principio "non arrecare un danno significativo"

La Commissione dovrebbe:

- a) *chiedere agli Stati membri di fornire, ove pertinente, una stima quantitativa dell'impatto ambientale delle misure per future autovalutazioni del principio "non arrecare un danno significativo" e, se fornita, tenerne conto nella valutazione;*

Termine di attuazione della Corte: per qualsiasi valutazione futura.

La Commissione **accoglie** la sotto-raccomandazione.

In relazione alla conclusione²¹ e alla raccomandazione, la Commissione osserva che tale quantificazione dell'impatto ambientale non è prevista dal regolamento. La Commissione accetta tuttavia di chiedere agli Stati membri di fornire, ove pertinente, una valutazione quantitativa. Una volta fornita tale quantificazione, la Commissione terrà conto di tali informazioni nella propria valutazione della conformità al principio DNSH. La Commissione osserva che ciò può applicarsi solo alle presentazioni future dei PRR.

- b) *includere misure di mitigazione nei traguardi e negli obiettivi, laddove siano considerate pertinenti per la valutazione positiva della misura riguardo al principio "non arrecare un danno significativo" e verificare il soddisfacimento delle condizioni contemplate in tali traguardi e obiettivi durante l'attuazione.*

Termine di attuazione della Corte: per qualsiasi valutazione futura e a partire dal 2022.

La Commissione **accoglie in parte** questa sotto-raccomandazione.

Per quanto riguarda sia la conclusione che la raccomandazione, la Commissione sottolinea che tali requisiti erano già stati inclusi in un traguardo o in un obiettivo laddove fossero stati ritenuti necessari per garantire la conformità della misura al principio DNSH. Un approccio generale volto a includere ciascuna misura di mitigazione come parte di traguardi o di obiettivi, oppure separatamente (anche se si prevede già che l'attuazione di una misura del piano non arreca un danno significativo) comporterebbe un notevole sforzo amministrativo in relazione alle misure che

²⁰ Cfr. paragrafo 116 della relazione speciale della Corte.

²¹ Cfr. paragrafo 117 della relazione speciale della Corte.

sono già valutate come tali da non arrecare un danno significativo agli obiettivi ambientali, conformemente al rispettivo criterio di valutazione del regolamento RRF.

La Commissione conviene pertanto di continuare a includere misure di mitigazione nei traguardi e negli obiettivi laddove l'analisi ex ante del principio DNSH non fornisca sufficienti garanzie circa la conformità a tale principio, con la necessità di verificare alcuni aspetti durante la fase di attuazione al fine di garantire la conformità al principio DNSH. La Commissione ritiene tuttavia che non sia possibile includere sistematicamente *tutte* le misure di mitigazione che sono state inserite nell'autovalutazione dello Stato membro o considerate nella valutazione. La Commissione conviene inoltre di verificare se lo Stato membro abbia soddisfatto tali condizioni contemplate nei traguardi e negli obiettivi al momento della presentazione di una richiesta di pagamento che include tale traguardo o obiettivo specifico.

5. Raccomandazione 5 – Garantire chiari meccanismi di verifica dei traguardi e degli obiettivi e della loro adeguata definizione

La Commissione dovrebbe:

a) includere chiari meccanismi di verifica nell'accordo operativo per i traguardi e gli obiettivi, rendendo possibile una valutazione univoca del loro conseguimento;

Termine di attuazione della Corte: metà 2023.

La Commissione **accoglie** la sotto-raccomandazione.

b) fare in modo che i traguardi e gli obiettivi siano definiti in maniera adeguata, in particolare che siano sufficientemente chiari, riflettano le fasi fondamentali dell'attuazione e siano definiti in modo uniforme nei vari Stati membri, seppur nel rispetto delle specificità di ciascun piano per la ripresa e la resilienza.

Termine di attuazione della Corte: per qualsiasi valutazione futura.

La Commissione **accoglie** la sotto-raccomandazione.

Per quanto riguarda la sotto-raccomandazione e la conclusione²², la Commissione osserva tuttavia che i traguardi e gli obiettivi non sono concepiti per essere comparabili, ma piuttosto per misurare i progressi compiuti nell'attuazione di una riforma o di un investimento specifici in un determinato Stato membro. Questi possono quindi variare da uno Stato membro all'altro.

²² Cfr. paragrafo 119 della relazione speciale della Corte.

6. Raccomandazione 6 – Verificare il rispetto dei traguardi specifici per il monitoraggio e il controllo e incoraggiare l'utilizzo del sistema di estrazione di dati e valutazione del rischio messo a disposizione dalla Commissione

La Commissione dovrebbe:

a) vagliare attentamente il conseguimento soddisfacente e l'attuazione tempestiva dei traguardi specifici relativi ai sistemi di monitoraggio e di controllo;

b) incoraggiare tutti gli Stati membri a utilizzare lo strumento di estrazione di dati e valutazione del rischio messo a disposizione dalla Commissione.

Termine di attuazione della Corte per entrambe: fine 2023.

La Commissione **accoglie** entrambe le sotto-raccomandazioni.