



RISPOSTE DELLA COMMISSIONE EUROPEA

ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA

Il paesaggio finanziario dell'UE

Un coacervo di elementi eterogenei che richiede un'ulteriore
semplificazione e una migliore rendicontabilità

Indice

I. SINTESI DELLE RISPOSTE DELLA COMMISSIONE	2
II. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE ALLE PRINCIPALI OSSERVAZIONI DELLA CORTE DEI CONTI ..	3
1. Il paesaggio finanziario dell'UE e il suo potenziale di semplificazione	3
2. Valutazione a monte della creazione di nuovi strumenti	4
3. Rendicontabilità pubblica del paesaggio finanziario dell'UE.....	5
III. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE ALLE RACCOMANDAZIONI DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA	6
1. Assicurare un'adeguata valutazione a monte dell'impostazione e delle opzioni relative a tutti i nuovi strumenti	6
2. Raccogliere e pubblicare informazioni sul paesaggio finanziario globale dell'UE.....	7
3. Proporre l'integrazione del Fondo per la modernizzazione nel bilancio UE.....	7
4. Proporre l'integrazione e il consolidamento degli strumenti di assistenza finanziaria esistenti.....	8

Il presente documento contiene, in linea con l'articolo 259 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

L'attuale paesaggio finanziario dell'UE, il cui elemento centrale è costituito dal bilancio UE, si è sviluppato nel corso di decenni di pari passo con il processo di integrazione europea. I bilanci separati nati con le comunità europee negli anni '50 sono confluiti gradualmente in un unico bilancio negli anni 2000. Il paesaggio si è evoluto anche per rispondere a varie crisi, in particolare la crisi finanziaria ed economica, nonché a esigenze politiche specifiche, quali l'assistenza finanziaria o le esigenze connesse all'azione esterna. Tale evoluzione non riguarda segnatamente il paesaggio finanziario dell'UE, ma è paragonabile anche a quella degli Stati membri e delle organizzazioni internazionali.

L'evoluzione e l'attuale panoramica del paesaggio finanziario dell'UE riflettono e rispettano un preciso complesso di norme sancite dai trattati dell'UE (o norme distinte come nel caso del meccanismo europeo di stabilità) e dal diritto derivato, tra cui il regolamento sul quadro finanziario pluriennale, il regolamento che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa e il regolamento finanziario. A tale riguardo, la definizione precisa degli strumenti considerati dalla Corte nella presente relazione è essenziale per comprendere le risultanze cui è giunta.

La Commissione prende atto dell'eterogeneità degli elementi che compongono il paesaggio finanziario dell'UE. Non concorda tuttavia con il rilievo espresso della Corte secondo cui tale paesaggio creerebbe un agglomerato eterogeneo e disordinato, giacché tutti gli strumenti sono stati adottati nella loro interezza per quanto riguarda le basi giuridiche pertinenti, gli obiettivi strategici specifici, nonché le procedure interistituzionali e il processo decisionale politico pertinenti. La composizione eterogenea del paesaggio finanziario non equivale a una mancanza di efficienza o adeguatezza tout court. Ha infatti consentito di realizzare numerosi e sempre più complessi obiettivi e priorità strategici dell'Unione. L'aumento dell'entità e della complessità delle sfide economiche, sociali e globali hanno richiesto l'elaborazione di risposte comuni e la mobilitazione di risorse significative. Questo contesto ha comportato una diversificazione degli interventi e degli strumenti finanziari, anche attraverso la mobilitazione di investimenti pubblici e privati, a livello dell'UE e della zona euro, come pure attraverso una cooperazione specifica con gli Stati membri e le organizzazioni e istituzioni internazionali.

Tale razionalizzazione è stata perseguita laddove in passato erano stati individuati margini di semplificazione specifici. Questo è quanto avvenuto in particolare per l'iscrizione nel bilancio dell'UE del Fondo europeo di sviluppo. Ove possibile, anche gli strumenti di nuova introduzione seguono un siffatto approccio razionalizzato. È quanto avviene nel caso di diversi strumenti di assistenza finanziaria, quali la bilancia dei pagamenti o il meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria, nonché delle garanzie di bilancio e degli strumenti finanziari, sia nelle politiche interne che in quelle esterne, che sono coperti dal massimale delle risorse proprie. Tale approccio si applica anche ai recenti strumenti temporanei di emergenza come NextGenerationEU e SURE, collocati all'interno dei pertinenti massimali delle risorse proprie. Il fatto che tali passività sarebbero coperte entro tali massimali in caso di inadempienza dei beneficiari rappresenta di per sé uno sviluppo positivo del paesaggio finanziario razionalizzato.

La Commissione accetta una sottoraccomandazione della relazione della Corte dei conti europea, non accetta una raccomandazione e accetta in parte tutte le altre raccomandazioni, con il limite di non potersi pronunciare riguardo al suo diritto di iniziativa legislativa e alla proposta futura per il QFP post-2027. Ogni eventuale iniziativa sarà soggetta alle pertinenti procedure legislative previste dai trattati e dal quadro in vigore, senza dare per acquisita la decisione dei colegislatori o di altre istituzioni competenti. La Commissione continuerà a monitorare l'evoluzione del paesaggio finanziario per le componenti di sua competenza e si adopererà per un'ulteriore semplificazione, ove necessario e opportuno.

La relazione della Corte fa infine riferimento a elementi che rientrano in un ambito istituzionale più ampio derivante dai trattati, ad esempio per quanto riguarda i diritti di audit della Corte o il ruolo del Parlamento europeo in relazione al paesaggio finanziario che esulano dalle competenze della Commissione.

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

1. Il paesaggio finanziario dell'UE e il suo potenziale di semplificazione

La Commissione accoglie con favore il fatto che la Corte abbia riconosciuto l'esistenza di svariati motivi e ragioni a giustificazione dell'attuale paesaggio finanziario dell'UE¹.

Il paesaggio finanziario dell'UE si è modellato nel tempo, adattandosi alla continua evoluzione delle prescrizioni giuridiche, e sta fronteggiando varie crisi ed emergenze. Le disposizioni applicabili dei trattati sono cambiate notevolmente nel tempo, ad esempio con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona nel 2009, e il regolamento finanziario è stato modificato in modo sostanziale nel 2012 e nel 2018. Inoltre i vari strumenti sottoposti all'audit della Corte dei conti europea hanno basi giuridiche diverse e alcuni, come il trattato MES, esulano dalle competenze della Commissione.

Il tentativo della Commissione di razionalizzare il paesaggio finanziario dell'UE, ove possibile e giustificato, trova dimostrazione nell'iscrizione in bilancio del Fondo europeo di sviluppo nell'ambito del QFP 2021-2027 che pone fine a un lungo dibattito politico sulla sua integrazione nel bilancio dell'UE. Tale cambiamento è importante dal punto di vista quantitativo (stimato a circa 30 miliardi di EUR nell'arco di sette anni) e qualitativo. Di fatto contribuisce alla semplificazione del paesaggio finanziario dell'UE e all'allineamento del processo decisionale al lungo processo di codecisione e al relativo maggiore controllo del Parlamento europeo sulla legislazione e sugli strumenti di spesa dell'UE. Facilita altresì il monitoraggio dei progressi compiuti rispetto all'impegno dell'UE di destinare lo 0,7 % del reddito nazionale lordo agli aiuti pubblici allo sviluppo.

Tali sforzi interistituzionali volti a razionalizzare il paesaggio finanziario, ove possibile, sono visibili anche in relazione agli strumenti che non rientrano nel bilancio dell'UE a norma dei trattati, ad esempio lo strumento europeo per la pace (EPF), operativo dal luglio 2021. Questo strumento fuori bilancio finanzia il sostegno agli eserciti dei paesi partner dell'UE con infrastrutture, formazione e attrezzature. Tali attività sono razionalizzate nel quadro unico dell'EPF, mentre prima erano finanziate a titolo di due strumenti diversi: il meccanismo Athena e il Fondo per la pace in Africa, quest'ultimo finanziato dal Fondo europeo di sviluppo.

Inoltre la Commissione sottolinea altresì che la collocazione di strumenti di emergenza come NextGenerationEU, l'assistenza macrofinanziaria + a sostegno dell'Ucraina² e (in parte) le passività di SURE all'interno dei massimali delle risorse proprie rappresenta di per sé un ulteriore sforzo di razionalizzazione del paesaggio nonostante l'emergenza e l'urgenza che hanno caratterizzato l'istituzione di questi due strumenti. Tale quadro è in linea con l'approccio consolidato volto a

¹ Relazione della Corte dei conti europea, sintesi, paragrafo IV.

² Regolamento (UE) 2022/2463 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2022, che istituisce uno strumento per fornire sostegno all'Ucraina per il 2023 (assistenza macrofinanziaria +) (GU L 322 del 16.12.2022, pag. 1).

garantire la copertura, nell'ambito dei massimali delle risorse proprie, delle passività potenziali derivanti dall'assistenza finanziaria agli Stati membri (ad esempio bilancia dei pagamenti, meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria), nonché dalle garanzie di bilancio e dagli strumenti finanziari (per gli strumenti di politica interna ed esterna, ad esempio InvestEU, la garanzia per le azioni esterne, ecc.).

Infine, le caratteristiche fondamentalmente diverse del Fondo per la modernizzazione giustificano la decisione di istituirlo con i meccanismi di governance esistenti. Nel contempo la Commissione non anticipa eventuali azioni future, che dovrebbero basarsi su un'attenta valutazione dei possibili vantaggi che l'iscrizione in bilancio del Fondo per la modernizzazione apporterebbe in termini di governance. Nel caso del Fondo per l'innovazione e del Fondo per la modernizzazione, sebbene entrambi i regimi di sostegno siano finalizzati alla decarbonizzazione dell'Europa, essi presentano differenze che ne giustificano l'istituzione con meccanismi di governance diversi. Da un lato, il Fondo per l'innovazione sostiene progetti attraverso inviti a presentare proposte a livello dell'UE con l'obiettivo di finanziare i migliori progetti all'interno dell'Unione in termini di innovazione, riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, maturità, scalabilità ed efficienza in termini di costi e pertanto le decisioni principali sono adottate dalla Commissione. Dall'altro, nel caso del Fondo per la modernizzazione, il quale sostiene la modernizzazione dei sistemi energetici nei 10 Stati membri dell'UE beneficiari, il finanziamento è erogato in base alle dotazioni nazionali prestabilite, le decisioni sono adottate da un comitato per gli investimenti amministrato dalla BEI e composto per lo più da rappresentanti degli Stati membri e gli Stati membri beneficiari sono responsabili del suo funzionamento.

2. Valutazione a monte della creazione di nuovi strumenti

La creazione di nuovi strumenti si fonda su un quadro globale che comprende principi guida e processi standard. Vi rientrano:

- l'**accordo interistituzionale "Legiferare meglio"** del 2016³;
- il **regolamento finanziario**;
- per quanto riguarda gli atti di base per i programmi pluriennali, l'**accordo interistituzionale** del 16 dicembre 2020⁴ sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria, nonché su nuove risorse proprie, compresa una tabella di marcia verso l'introduzione di nuove risorse proprie;
- la **dichiarazione comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione del 16 dicembre 2020 sul controllo di bilancio delle nuove proposte** basate sull'articolo 122 TFUE che potrebbero avere incidenze rilevanti sul bilancio dell'Unione⁵;

³ Accordo interistituzionale "Legiferare meglio", del 13 aprile 2016, tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea (GU L 123 del 12.5.2016).

⁴ Accordo interistituzionale, del 16 dicembre 2020, tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria, nonché su nuove risorse proprie, compresa una tabella di marcia per l'introduzione di nuove risorse proprie (GU L 433 del 22.12.2016); cfr. paragrafi 18, 19, 26. Cfr. anche allegato I, nota 4.

⁵ GU C 444 I del 22.12.2020.

- **gli orientamenti e il pacchetto di strumenti per legiferare meglio**, in virtù dei quali sono effettuate valutazioni d'impatto o valutazioni ex ante, conformemente ai principi per legiferare meglio, anche per i programmi e gli strumenti di finanziamento.

In linea con il regolamento finanziario, per i principali programmi del quadro finanziario pluriennale dovrebbe essere predisposta una valutazione ex ante⁶. Le valutazioni ex ante (e le valutazioni d'impatto) orientano il processo decisionale relativo all'impostazione degli strumenti in sede di analisi delle opzioni strategiche, in particolare verificando strategie di intervento, strumenti, canali o livelli di intervento. Qualora dovesse essere effettuata una valutazione d'impatto che si rivela tuttavia infattibile, ad esempio per motivi di urgenza, dal novembre 2021 gli orientamenti e il pacchetto di strumenti per legiferare meglio prevedono la possibilità di pubblicare un documento di lavoro dei servizi della Commissione entro tre mesi dalla pubblicazione della proposta. Tale documento conterrebbe la motivazione dell'impostazione, una valutazione della coerenza con altri strumenti e un'analisi costi-benefici. In caso di urgenza, il vicepresidente per le Relazioni interistituzionali e le prospettive strategiche può decidere se concedere una deroga all'obbligo di effettuare una valutazione d'impatto. Per di più la predisposizione di un nuovo quadro finanziario pluriennale è un processo unico che richiede un approccio specifico per quanto riguarda la portata e la profondità di analisi. Per questo processo, internamente alla Commissione vengono pubblicati orientamenti pratici per i lavori preparatori.

3. Rendicontabilità pubblica del paesaggio finanziario dell'UE

I meccanismi di controllo pubblico e la sfera di competenze del Parlamento europeo nel contesto dei diversi strumenti⁷ sono interamente disciplinati dalle pertinenti disposizioni dei trattati e derivano dal processo legislativo interistituzionale applicabile. A tale riguardo, la Commissione sottolinea di avere responsabilità limitate nell'istituzione e/o nell'attuazione di determinati strumenti, in particolare considerato che alcuni di essi esulano dall'ambito di applicazione dei trattati dell'UE (ad esempio il MES).

La Commissione sostiene in generale che i gestori di fondi pubblici, a livello dell'UE e a livello nazionale, sono tenuti a rendere conto del proprio operato sulla base di relazioni e audit trasparenti realizzati da revisori indipendenti. Per gli strumenti non coperti dai diritti di audit della Corte esistono meccanismi di audit esterno indipendente. La Commissione ritiene che spetti alle istituzioni e agli organismi interessati e alla Corte dei conti europea discutere in merito a tali questioni⁸.

Per quanto riguarda i poteri di vigilanza del Parlamento europeo in relazione al Fondo per la modernizzazione, la Commissione ritiene adeguato il grado di controllo pubblico⁹. Il regolamento di esecuzione (UE) 2020/1001¹⁰ definisce in dettaglio le norme vigenti in materia di monitoraggio, comunicazione, valutazione e audit, nonché le responsabilità della BEI e della Commissione in relazione alla pubblicazione delle rispettive relazioni sul sito web del Fondo per la modernizzazione

⁶ (Articolo 34 del regolamento finanziario).

⁷ Cfr. le osservazioni da 62 a 66 della Corte.

⁸ Cfr. la conclusione 96 della Corte.

⁹ Cfr. l'osservazione 63 della Corte.

¹⁰ Regolamento di esecuzione (UE) 2020/1001 della Commissione, del 9 luglio 2020, recante modalità di applicazione della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda il funzionamento del Fondo per la modernizzazione che sostiene gli investimenti finalizzati a modernizzare i sistemi energetici e migliorare l'efficienza energetica di determinati Stati membri (GU L 221 del 10.7.2020, pag. 107).

e su "Europa"¹¹. La Commissione ritiene pertanto che esse assicurino piena trasparenza e garanzie sufficienti in materia di controllo di bilancio.

Conformemente al regolamento finanziario (RF), la Commissione riferisce in merito all'esecuzione del bilancio dell'UE in una serie di relazioni finanziarie, quali i conti annuali consolidati dell'UE, la relazione annuale sulla gestione e il rendimento, i documenti di lavoro allegati al progetto di bilancio a norma dell'articolo 41 del RF e la relazione redatta a norma dell'articolo 250 del RF sugli strumenti finanziari, le garanzie di bilancio, l'assistenza finanziaria e le passività potenziali.

Inoltre, in linea con gli articoli 16 e 17 dell'accordo interistituzionale del 16 dicembre 2020 e sulla base di informazioni accessibili al pubblico, la Commissione elabora la relazione sulla trasparenza del bilancio riguardante alcuni strumenti che esulano dalla sfera di competenza della Commissione in materia di rendicontazione.

Pertanto la Commissione fornisce le relazioni e le informazioni necessarie per consentire al Parlamento europeo di esercitare il controllo democratico su tutti gli strumenti e i fondi di sua competenza, in linea con i requisiti dei trattati e dei regolamenti pertinenti. La Commissione non può essere ritenuta responsabile dei fondi collocati al di fuori dell'ambito delle sue prerogative.

III. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE ALLE RACCOMANDAZIONI DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA

1. Assicurare un'adeguata valutazione a monte dell'impostazione e delle opzioni relative a tutti i nuovi strumenti

La Commissione dovrebbe:

- a) **garantire, nell'ambito del quadro esistente, che per qualsiasi nuovo strumento proposto sia prevista una valutazione dell'impostazione scelta e della necessità di includerlo o meno nel bilancio dell'UE; e**
- b) **condividere questa buona pratica con il Consiglio al fine di applicarla ai nuovi strumenti non proposti dalla Commissione.**

Termine di attuazione: 2024

La Commissione **accoglie in parte** la lettera a) della presente raccomandazione in quanto non è possibile garantire una valutazione a monte di ogni proposta, ad esempio in caso di urgenza, o di azioni che esulerebbero dalle sue responsabilità ai sensi dei trattati.

La Commissione **accoglie in parte** la lettera b).

Peraltro, per quanto riguarda la lettera b), la Commissione non può accettare di andare al di là del quadro esistente. La Commissione insiste inoltre sul fatto che la valutazione delle opzioni relative all'impostazione dovrebbe seguire le disposizioni dei trattati e/o i quadri strategici previsti dalle

¹¹ Sito web del Fondo per la modernizzazione (i) <https://modernisationfund.eu/investments/> e Fondo per la modernizzazione su Europa (ii) https://climate.ec.europa.eu/eu-action/funding-climate-action/modernisation-fund_en.

procedure legislative e non può essere garantita per ogni proposta, in particolare per quelle al di fuori di tale quadro (tipo MES o procedure urgenti).

A tale riguardo, la creazione di nuovi strumenti si fonda su un quadro globale che comprende principi guida e processi standard, come illustrato nella sezione II.2.

2. Raccogliere e pubblicare informazioni sul paesaggio finanziario globale dell'UE

La Commissione dovrebbe raccogliere e pubblicare informazioni su tutti gli strumenti del paesaggio finanziario globale dell'UE.

Termine di attuazione: 2024

La Commissione **accoglie in parte** la raccomandazione.

Come illustrato nella sezione II.3, la Commissione riferisce già, conformemente al regolamento finanziario (RF), in merito all'esecuzione del bilancio dell'UE e agli strumenti di cui essa è responsabile in una serie di relazioni. La Commissione fornisce inoltre informazioni su altri strumenti, come stabilito al punto 16 dell'accordo interistituzionale¹². La Commissione non è giuridicamente competente a riferire in merito a strumenti che esulano dall'ambito di applicazione del bilancio dell'UE o anche dei trattati o che non sono iscritti nei conti dell'UE (operazioni proprie della Banca europea per gli investimenti, Strumento di prestito a favore della Grecia, Fondo per la modernizzazione, ecc.) o per i quali non esistono documenti accessibili al pubblico. Tali "relazioni sul paesaggio finanziario globale dell'UE" non possono essere prodotte nel quadro del regolamento finanziario in quanto andrebbero al di là del suo ambito di applicazione e si baserebbero in parte su informazioni che devono essere comunicate da altri organismi (ad esempio la BEI sulle proprie operazioni).

3. Proporre l'integrazione del Fondo per la modernizzazione nel bilancio UE.

Per il prossimo quadro finanziario pluriennale, la Commissione dovrebbe proporre l'integrazione del Fondo per la modernizzazione nel bilancio UE, tenendo conto delle specificità del Fondo.

Termine di attuazione: 2025

La Commissione **non accoglie** la raccomandazione.

Tenendo conto delle specificità del Fondo e riservandosi il diritto di iniziativa legislativa sancito dai trattati, la Commissione non può anticipare il contenuto e la portata della sua proposta per il QFP post-2027.

¹² Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria, nonché su nuove risorse proprie, compresa una tabella di marcia per l'introduzione di nuove risorse proprie. Accordo interistituzionale, del 16 dicembre 2020, tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria, nonché su nuove risorse proprie, compresa una tabella di marcia verso l'introduzione di nuove risorse proprie (GU L 4331 del 22.12.2020, pag. 28).

4. Proporre l'integrazione e il consolidamento degli strumenti di assistenza finanziaria esistenti

Termine di attuazione: 2025

- (a) **confrontarsi con il Parlamento europeo, il Consiglio e il meccanismo europeo di stabilità al fine di raggiungere una posizione comune sull'integrazione del meccanismo europeo di stabilità nel "quadro giuridico dell'UE";**

La Commissione **accoglie** la raccomandazione.

- (b) **presentare nuove proposte legislative al fine di consolidare gli strumenti di assistenza finanziaria esistenti.**

La Commissione **accoglie in parte** la raccomandazione.

La Commissione si riserva il diritto di iniziativa legislativa sancito dai trattati. Qualora il meccanismo europeo di stabilità fosse integrato nel "quadro giuridico dell'UE", la Commissione valuterà la possibilità di consolidare gli strumenti di assistenza finanziaria esistenti, tenendo conto degli strumenti di assistenza finanziaria che sono operativi in quel momento e degli eventuali vantaggi apportati dall'ulteriore integrazione di strumenti che non sono più operativi.