

Relazione speciale

## **Il dispositivo per la ripresa e la resilienza e il sistema di controllo concepito per la Commissione**

**Il nuovo modello di erogazione continua a presentare lacune a livello dell'UE in termini di garanzie offerte e obbligo di rendiconto, nonostante l'entità del lavoro previsto**



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA

# Indice

	Paragrafo
<b>Sintesi</b>	I - VII
<b>Introduzione</b>	01 - 16
<b>Il dispositivo per la ripresa e la resilienza in breve</b>	01 - 05
<b>Attuazione dell'RRF</b>	06 - 12
<b>Quadro di controllo della Commissione relativo all'RRF</b>	13 - 15
<b>I lavori della Corte relativi all'RRF</b>	16
<b>Estensione e approccio dell'audit</b>	17 - 23
<b>Osservazioni</b>	24 - 88
<b>A livello dell'UE vi è una lacuna in termini di garanzie offerte e di obbligo di rendiconto per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione</b>	24 - 36
La valutazione delle modalità di controllo da parte della Commissione è stata esaustiva, ma in parte basata su sistemi non ancora posti in essere	25 - 27
Il conseguimento dei traguardi e degli obiettivi è valutato mediante verifiche ex ante e audit ex post	28 - 31
La mancanza di informazioni si traduce, a livello dell'UE, in lacune in termini di garanzie offerte e di obbligo di rendiconto per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione	32 - 36
<b>La Commissione ha elaborato un approfondito processo di verifica del conseguimento di traguardi e obiettivi</b>	37 - 70
Il processo di verifica ex ante del conseguimento degli obiettivi e dei traguardi è approfondito, ma permangono problemi	40 - 55
Gli audit ex post potrebbero contribuire a far sì che i dati dichiarati in merito al conseguimento di traguardi e obiettivi siano accurati	56 - 65
L'assenza di orientamenti accresce il rischio di non rilevare l'annullamento di misure connesse a traguardi e obiettivi già conseguiti	66 - 70
<b>I controlli della Commissione potrebbero corroborare la sua valutazione dei sistemi degli Stati membri, ma le procedure di segnalazione delle frodi e di correzione delle debolezze presentano limiti</b>	71 - 88

Gli audit previsti dalla Commissione potrebbero consentirle di valutare i sistemi di controllo degli Stati membri relativi a frode, corruzione, conflitti di interessi e doppio finanziamento	71 - 76
Le limitate informazioni sugli audit degli Stati membri rischiano di pregiudicare il valore aggiunto delle loro dichiarazioni di gestione e delle loro sintesi	77 - 79
La segnalazione delle frodi e gli orientamenti sulla rettifica delle debolezze nei sistemi degli Stati membri non sono sviluppati appieno	80 - 88
<b>Conclusioni e raccomandazioni</b>	<b>89 - 96</b>
<b>Abbreviazioni e acronimi</b>	
<b>Glossario</b>	
<b>Risposte della Commissione</b>	
<b>Cronologia</b>	
<b>Équipe di audit</b>	

## Sintesi

I Il dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility* – RRF) è il principale strumento dell’iniziativa NextGenerationEU. Istituito per fornire un sostegno finanziario su larga scala agli investimenti pubblici e alle riforme negli Stati membri, ha una dotazione pari a 723,8 miliardi di euro (a prezzi correnti) da erogare sotto forma di prestiti (385,8 miliardi di euro) e di sovvenzioni (338 miliardi di euro). L’erogazione dei finanziamenti a sostegno di riforme e investimenti negli Stati membri è cominciata con l’inizio della pandemia, nel febbraio 2020, e proseguirà fino al 31 dicembre 2026. Il regolamento che disciplina il dispositivo è entrato in vigore il 19 febbraio 2021.

II L’RRF applica un modello di spesa diverso da quello di altri programmi di spesa dell’UE. Sono effettuati pagamenti agli Stati membri solo se questi ultimi, sulla base della valutazione effettuata dalla Commissione, hanno conseguito in maniera soddisfacente i traguardi e gli obiettivi fissati. Benché non si tratti di una condizione di pagamento, i progetti di investimento finanziati a titolo dell’RRF negli Stati membri devono comunque rispettare le norme nazionali e dell’UE, ad esempio in materia di appalti, nonché le disposizioni che definiscono le spese ammissibili al rimborso.

III La Corte ha espletato tale audit in considerazione del significativo numero di esborsi ancora da effettuare a titolo dell’RRF fino al termine della durata di vita del dispositivo, a fine 2026. Obiettivo dell’audit della Corte era valutare se il sistema di controllo della Commissione relativo all’RRF fosse stato concepito in maniera appropriata, nonché contribuire a garantirne l’adeguatezza. A tale riguardo, la Corte ha esaminato in che modo il sistema sia stato strutturato per far sì che i traguardi e gli obiettivi siano raggiunti e gli interessi finanziari dell’Unione tutelati (situazione a fine aprile 2022). Gli elementi probatori ottenuti dalla Corte mediante la propria analisi delle procedure della Commissione sono stati integrati dalle osservazioni formulate in merito nel quadro dell’audit ai fini della dichiarazione di affidabilità sulla regolarità della spesa eseguita a titolo dell’RRF nel 2021.

IV La Corte conclude che, in tempi relativamente brevi, la Commissione ha elaborato un sistema di controllo che prevede un ampio processo di verifica del conseguimento dei traguardi e degli obiettivi. Tuttavia, tale sistema di controllo fornisce, a livello dell’UE, solo un numero limitato di informazioni comprovate attestanti il rispetto delle norme nazionali e dell’UE da parte dei progetti di investimento finanziati dall’RRF. La carenza di tali informazioni comprovate incide negativamente sulle garanzie che la Commissione può fornire e si traduce in una lacuna sotto il profilo dell’obbligo di render conto del proprio operato a livello dell’UE.

**V** La Corte ha ritenuto che le procedure in essere per accertare il conseguimento di traguardi e obiettivi fossero di ampia portata. I controlli ex ante ai fini della valutazione preliminare sono integrati da audit supplementari in loco. Tuttavia, le varie fasi di tale valutazione non sono state sufficientemente descritte né pienamente documentate. La Corte rileva inoltre che non vi è ancora un metodo per quantificare l'impatto del mancato raggiungimento di un traguardo o di un obiettivo, né esistono orientamenti su come affrontare il rischio associato al fatto che non venga rilevato l'annullamento di una misura grazie alla quale in precedenza era stato conseguito un traguardo o un obiettivo.

**VI** Per quanto riguarda la tutela degli interessi finanziari dell'Unione, la Corte rileva che la Commissione ha previsto audit dei sistemi in ciascuno Stato membro. Tali audit si concentreranno sui sistemi di controllo predisposti dagli Stati membri per rilevare i casi di frode, corruzione e conflitto di interessi ed evitare il doppio finanziamento. Tuttavia, non controlleranno se gli Stati membri verificano adeguatamente la conformità dei progetti di investimento finanziati dall'RRF alle norme nazionali e dell'UE. Le informazioni comprovate disponibili al riguardo a livello dell'UE sono pertanto limitate, il che incide negativamente sulle garanzie che la Commissione può fornire in proposito. La responsabilità che la Commissione assume in termini di tutela degli interessi finanziari dell'Unione non va oltre il compito di recuperare qualsiasi importo dovuto in caso di frode, corruzione e conflitto di interessi, qualora gli Stati membri non vi abbiano provveduto o in caso di accertata grave violazione dell'accordo di finanziamento. La Corte ha inoltre osservato che il sistema di gestione delle irregolarità non contiene informazioni centralizzate e standardizzate sulle frodi riguardanti l'RRF e che i diversi livelli di rettifica forfettaria da applicare in caso di carenze nei sistemi di controllo degli Stati membri non sono sufficientemente definiti.

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

- migliorare le procedure riguardanti le verifiche ex ante;
- elaborare orientamenti relativi all'annullamento di misure connesse a un traguardo o a un obiettivo già conseguito;
- colmare la lacuna esistente a livello dell'UE per quanto riguarda le garanzie sulla conformità dei progetti di investimento finanziati dall'RRF alle norme nazionali e dell'UE;

- armonizzare le segnalazioni dei casi di frode connessi all'RRF;
- elaborare orientamenti interni per quanto riguarda le rettifiche, conformemente alle disposizioni delle convenzioni di finanziamento.

# Introduzione

## Il dispositivo per la ripresa e la resilienza in breve

**01** Lo strumento [NextGenerationEU](#) (NGEU) è il fondo temporaneo dell'UE mirato ad aiutare gli Stati membri a ridurre l'impatto socioeconomico della pandemia di COVID-19 e a riprendere il percorso verso una crescita sostenibile. Il [dispositivo per la ripresa e la resilienza](#) (RRF) rappresenta il principale strumento d'intervento che sarà usato per distribuire i fondi NGEU. Fornisce un sostegno finanziario su vasta scala per investimenti e riforme, al fine di accelerare la ripresa economica degli Stati membri dalle ripercussioni della pandemia di COVID-19 e renderli più resilienti.

**02** L'RRF è stato istituito dal [regolamento UE 2021/241](#) ("il regolamento"), entrato in vigore il 19 febbraio 2021. Sostiene riforme e progetti di investimento negli Stati membri dall'inizio della pandemia, nel febbraio 2020, e continuerà a farlo fino al 31 dicembre 2026. A tal fine, ha una dotazione pari a 723,8 miliardi di euro (a prezzi correnti) da erogare sotto forma di prestiti (385,8 miliardi di euro) e di sovvenzioni (338 miliardi di euro).

**03** L'RRF applica un modello di spesa specifico. La Commissione europea attua l'RRF in regime di gestione diretta, mentre gli Stati membri sono i beneficiari<sup>1</sup>. L'erogazione dei pagamenti agli Stati membri a titolo del dispositivo è subordinata al conseguimento soddisfacente di traguardi o obiettivi predefiniti, mediante l'attuazione di riforme e progetti di investimento<sup>2</sup>.

**04** La legittimità e la regolarità ("la regolarità") delle spese nel quadro di altri programmi dell'UE dipendono principalmente dall'ammissibilità del beneficiario, del progetto e dei costi dichiarati. L'ammissibilità a tale finanziamento è spesso disciplinata da condizioni relative ai costi che possono essere sostenuti e dichiarati, i quali devono essere eventualmente anche identificabili e verificabili. Le condizioni di ammissibilità relative a questo tipo di finanziamento includono inoltre il rispetto delle norme dell'UE che garantiscono l'efficace funzionamento del mercato unico (ossia, le norme sugli appalti pubblici e gli aiuti di Stato) nonché il rispetto delle norme nazionali.

---

<sup>1</sup> Articolo 8 e articolo 22, paragrafo 1, del [regolamento](#).

<sup>2</sup> Articolo 24, paragrafo 3, del [regolamento](#).

**05** Sebbene l'ammissibilità del beneficiario, del progetto e dei costi di attuazione dei progetti di investimento finanziati a titolo dell'RRF non rientri tra le condizioni di valutazione della Commissione per effettuare il pagamento RRF a favore dello Stato membro, il regolamento copre tale aspetto nel quadro della tutela degli interessi finanziari dell'Unione, alla quale gli Stati membri e la Commissione devono provvedere in linea con le proprie responsabilità rispettive. A tal riguardo, il regolamento dispone che le misure sostenute dall'RRF devono essere conformi al diritto dell'Unione e nazionale applicabile, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica di frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi, nonché garantire che non vi siano gravi violazioni degli obblighi derivanti dalla convenzione di finanziamento, in particolare in relazione al doppio finanziamento. A tal fine, gli Stati membri devono avvalersi di un sistema di controllo interno efficace ed efficiente nonché provvedere al recupero degli importi erroneamente versati o utilizzati in modo non corretto<sup>3</sup>. Qualora gli Stati membri non provvedano al recupero di un importo indebitamente versato in caso di frode, corruzione o conflitto di interessi, la Commissione può recuperare l'importo corrispondente<sup>4</sup>.

## Attuazione dell'RRF

**06** Il fatto che il modello di erogazione dell'RRF differisca da quello di altri programmi di spesa dell'UE implica che anche la sua attuazione sia soggetta a un processo specifico, illustrato nella *figura 1* e descritto più dettagliatamente di seguito.

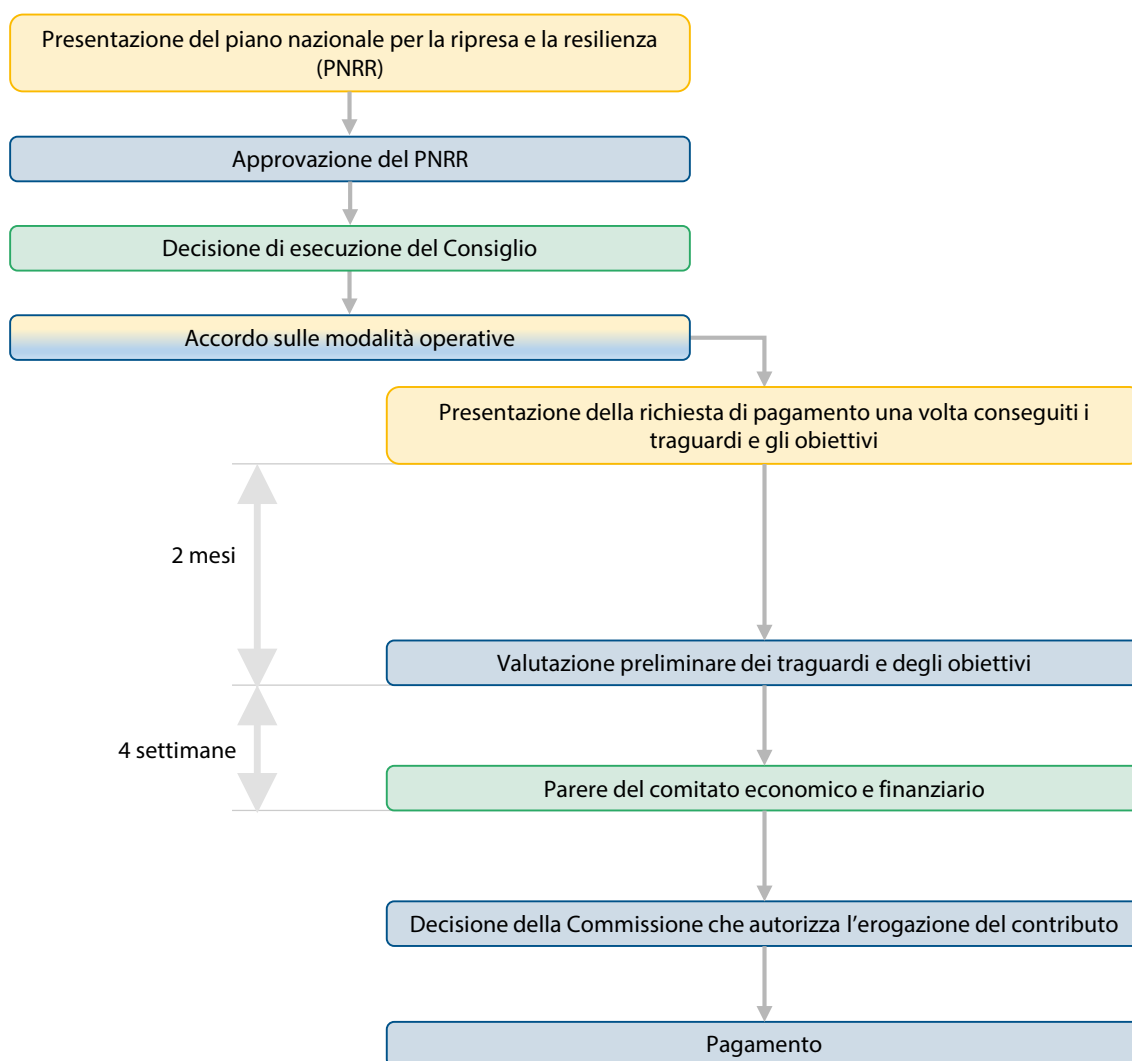
---

<sup>3</sup> Articolo 22, paragrafo 1, del [regolamento](#).

<sup>4</sup> Articolo 22, paragrafo 5, del [regolamento](#).



**Figura 1 – Processo di attuazione dell'RRF**



- Azione della Commissione europea
- Azione dello Stato membro
- Azione del Consiglio

Fonte: Corte dei conti europea.

**07** Per beneficiare dei finanziamenti RRF, gli Stati membri devono elaborare piani nazionali per la ripresa e la resilienza (PNRR) che soddisfino le condizioni stabilite nel regolamento<sup>5</sup>. I PNRR devono comprendere un pacchetto coerente di riforme e investimenti pubblici raggruppati in misure, a loro volta raggruppate in componenti tematiche. Gli Stati membri sono tenuti a fissare traguardi e obiettivi per ciascun

<sup>5</sup> Per l'intera serie di condizioni che i PNRR devono soddisfare, cfr. articolo 18, paragrafo 4, del regolamento.

progetto di investimento e riforma e a fornire dettagli sulla situazione di partenza relativa ad ognuno di essi.

**08** Gli Stati membri devono inoltre definire sistemi di gestione e controllo adeguati. Possono utilizzare i sistemi nazionali di gestione e di controllo esistenti, o istituirne di nuovi appositamente per l'RRF.

**09** I pagamenti erogati a titolo dell'RRF sono subordinati al conseguimento soddisfacente da parte degli Stati membri dei traguardi e degli obiettivi fissati negli allegati delle decisioni di esecuzione del Consiglio che approvano i rispettivi PNRR. Un ulteriore elemento da prendere in considerazione è che le misure connesse a traguardi e obiettivi già conseguiti in maniera soddisfacente dallo Stato membro non devono essere state annullate. Gli Stati membri possono presentare le richieste di pagamento fino a due volte l'anno, purché forniscano sufficienti elementi probatori attestanti che i relativi traguardi e obiettivi sono stati conseguiti in misura soddisfacente<sup>6</sup>.

**10** Al fine di ricevere pagamenti a titolo dell'RRF, gli Stati membri devono corredare ciascuna richiesta di pagamento di:

- informazioni ed elementi probatori che dimostrino il conseguimento dei traguardi e degli obiettivi indicati nell'allegato alla decisione di esecuzione del Consiglio;
- una sintesi degli audit effettuati dalle autorità degli Stati membri, che comprenda dettagli relativi alle carenze individuate e alle azioni correttive adottate<sup>7</sup>;
- una dichiarazione di gestione<sup>8</sup> che attesti che:
  - i fondi sono stati utilizzati per lo scopo previsto;
  - le informazioni presentate con la richiesta di pagamento sono complete, esatte e affidabili;
  - i sistemi di controllo posti in essere forniscono le garanzie necessarie a stabilire che i fondi sono stati gestiti in conformità di tutte le norme applicabili, in particolare in materia di prevenzione di:
    - conflitti di interessi, frodi, corruzione e

---

<sup>6</sup> Articolo 24 del [regolamento](#).

<sup>7</sup> Articolo 22, paragrafo 2, lettera c), del [regolamento](#).

<sup>8</sup> Ibidem.

- o doppio finanziamento.

**11** Per la propria valutazione, la Commissione segue un processo in due fasi. In primo luogo valuta le richieste di pagamento sulla base dei dati e delle informazioni fornite dagli Stati membri. Con questa valutazione preliminare si intende accertare che i traguardi e gli obiettivi siano stati raggiunti in misura soddisfacente<sup>9</sup>.

**12** In base a questi lavori, la Commissione sottopone la valutazione preliminare al comitato economico e finanziario (CEF) del Consiglio per ottenere un parere. A seguito del parere del CEF, la Commissione adotta quindi una decisione di pagamento, che deve essere prima presentata a un comitato di “comitatologia”, composto dai rappresentanti degli Stati membri, nel quadro della procedura d’esame. Infine, la Commissione adotta una decisione di esecuzione che autorizza il pagamento e i fondi vengono quindi erogati.

### Quadro di controllo della Commissione relativo all’RRF

**13** Lo specifico modello di erogazione dell’RRF e l’ammontare dei fondi messi a disposizione dall’UE a titolo del dispositivo richiedono un apposito quadro di controllo a livello sia della Commissione che degli Stati membri in grado di assicurare il conseguimento dei traguardi e degli obiettivi nonché la tutela degli interessi finanziari dell’Unione.

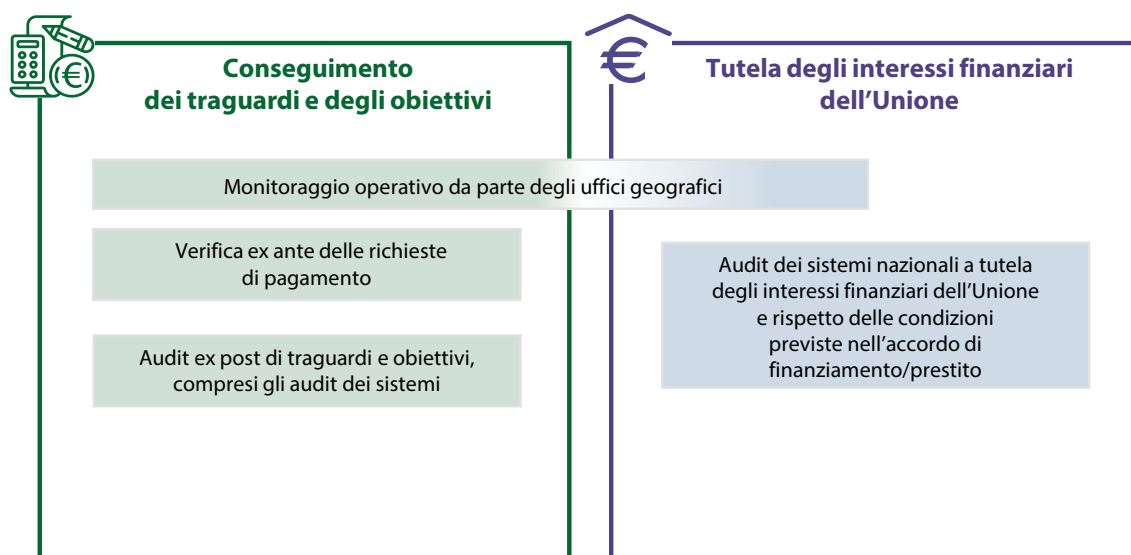
**14** Il quadro di controllo che la Commissione ha istituito a tal fine è descritto nella relazione annuale di attività (RAA) 2021 della direzione generale degli Affari economici e finanziari (DG ECFIN) e prevede:

- o la valutazione della pertinenza, dell’efficacia, dell’efficienza e della coerenza dei PNRR presentati dagli Stati membri prima che sia erogato qualsiasi pagamento. Tale valutazione prevede inoltre la verifica dell’adeguatezza dei sistemi di controllo degli Stati membri, così come descritti nei rispettivi PNRR;
- o il sistema di controllo in due fasi che consiste in verifiche ex ante delle richieste di pagamento degli Stati membri e audit ex post complementari una volta effettuati i pagamenti. Sono inoltre previsti audit dei sistemi incentrati sulla tutela degli interessi finanziari dell’Unione. La *figura 2* descrive il sistema di controllo della Commissione e le sue due componenti che seguono la valutazione del PNRR.

---

<sup>9</sup> Articolo 24, paragrafo 3, del [regolamento](#).

**Figura 2 – Aspetti coperti dal sistema di controllo della Commissione relativo all'RRF**



Fonte: Corte dei conti europea.

**15** La Corte ha esaminato la valutazione dei PNRR da parte della Commissione in un precedente audit di cui ha presentato i risultati nella relazione speciale 21/2022<sup>10</sup>. Oggetto della presente relazione è l'audit delle due componenti del sistema di controllo concepito per la Commissione, illustrate nella *figura 2*.

## I lavori della Corte relativi all'RRF

**16** Il presente audit si iscrive in una serie di audit e analisi dedicati all'RRF. Il *riquadro 1* fornisce ulteriori informazioni sui lavori realizzati dalla Corte fino ad oggi e sulle relative risultanze, in particolare sotto il profilo del controllo.

<sup>10</sup> Relazione speciale 21/2022 "Piani nazionali per la ripresa e la resilienza: la valutazione della Commissione – È adeguata nel complesso, ma l'attuazione rimane a rischio"

## Riquadro 1

### I lavori della Corte relativi all'RRF

La Corte ha fornito il proprio parere in merito all'RRF durante la sua istituzione<sup>11</sup>. Pur concludendo nel complesso che l'RRF presenta le potenzialità per sostenere gli Stati membri nell'attenuare l'impatto economico e finanziario della pandemia, la Corte ha sottolineato quanto sia importante adottare efficaci misure contro le frodi e le irregolarità, per scongiurare i rischi insiti nella spesa di ingenti risorse aggiuntive in un breve arco di tempo, come nel caso del dispositivo.

Nel 2022, la Corte ha esaminato la valutazione dei PNRR effettuata dalla Commissione<sup>12</sup>. La Corte è giunta alla conclusione che la valutazione da parte della Commissione è stata complessivamente adeguata, tenuto conto della complessità del processo e della tempistica da rispettare. Tuttavia, ha individuato una serie di debolezze nel processo e di rischi per una riuscita attuazione dell'RRF. In tale contesto, la Corte ha sottolineato che la valutazione delle modalità di monitoraggio e di controllo proposte dagli Stati membri si basava in parte sulla descrizione di sistemi ancora da istituire.

Nella relazione annuale sull'esercizio 2021<sup>13</sup>, la Corte ha valutato l'unico pagamento effettuato nel 2021 dalla Commissione, in dicembre. Pur rilevando che un traguardo non era stato raggiunto in modo soddisfacente, la Corte non ha ritenuto rilevante l'impatto della propria valutazione, che non è stata accettata dalla Commissione. In tale contesto, la Corte ha osservato che la Commissione non aveva ancora definito un metodo per quantificare l'impatto del mancato conseguimento di un traguardo o di un obiettivo.

Dall'analisi comparativa effettuata dalla Corte tra i fondi della politica di coesione e l'RRF sono emerse notevoli analogie<sup>14</sup>. Al contempo, i due strumenti differiscono sotto numerosi aspetti in ragione delle diverse finalità perseguite. Per quanto riguarda l'RRF, la Corte osserva che i meccanismi di controllo e di audit mirano ad accertare il conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi. Per i fondi della politica di coesione, tali meccanismi si concentrano principalmente sulla regolarità della spesa, sia a livello di Commissione che di Stati membri. Inoltre, nel caso dell'RRF, la Commissione deve vegliare sull'efficace tutela degli interessi finanziari dell'UE. A tal fine, deve ottenere dagli Stati membri garanzie sufficienti del fatto che attuino l'RRF nel rispetto del diritto nazionale e dell'UE.

## Estensione e approccio dell'audit

**17** Obiettivo dell'audit della Corte era valutare il sistema di controllo della Commissione concepito per l'RRF. A questo fine, la Corte ha esaminato se detto sistema fosse tale da assicurare che:

- o l'esecuzione dei pagamenti agli Stati membri fosse subordinata al raggiungimento dei traguardi e/o degli obiettivi predefiniti;
- o gli interessi finanziari dell'Unione fossero tutelati.

**18** La Corte ha iniziato con l'esaminare il sistema di controllo della Commissione sull'RRF da una prospettiva più generale, puramente concettuale, allo scopo di determinarne gli ambiti coperti e in che modo esso consenta di accertare che i traguardi e gli obiettivi siano conseguiti in maniera soddisfacente e gli interessi finanziari dell'Unione tutelati. In tale analisi, la Corte ha tenuto conto della valutazione preliminare svolta dalla Commissione sui sistemi di controllo descritti nei PNRR degli Stati membri, in quanto parte del quadro di controllo. La valutazione operata dalla Corte sul sistema di controllo della Commissione concepito è stata completata da un'analisi dettagliata dei lavori previsti e delle procedure definite per le due componenti del sistema stesso. Obiettivo di tale analisi era individuare potenziali debolezze nelle procedure e negli audit propri del sistema di controllo della Commissione.

**19** Per ottenere gli elementi probatori necessari a corroborare le proprie osservazioni, conclusioni e raccomandazioni, la Corte ha:

- o tenuto interviste e riunioni con rappresentanti della DG ECFIN della Commissione e della task force per la ripresa e la resilienza (SG RECOVER);

---

<sup>11</sup> [Parere 06/2020 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un dispositivo per la ripresa e la resilienza.](#)

<sup>12</sup> [Relazione speciale 21/2022.](#)

<sup>13</sup> [Relazione annuale sull'esecuzione del bilancio dell'UE per l'esercizio finanziario 2021, capitolo 10 "Il dispositivo per la ripresa e la resilienza".](#)

<sup>14</sup> [Analisi 01/2023, "I finanziamenti dell'UE a titolo della politica di coesione e del dispositivo per la ripresa e la resilienza: un'analisi comparativa".](#)

- o esaminato le procedure della Commissione e altri documenti pertinenti, quali le convenzioni di finanziamento e gli accordi operativi;
- o analizzato le procedure della Commissione in materia di verifiche ex ante e di audit ex post, nonché la strategia di audit, gli orientamenti riguardanti il campionamento, le liste di controllo interne e le linee guida;
- o consultato la RAA 2021 della DG ECFIN.

**20** Gli elementi probatori ottenuti dalla Corte mediante tale audit sono stati integrati da osservazioni formulate nel quadro dell'audit espletato ai fini della dichiarazione di affidabilità sulla regolarità delle spese effettuate a titolo dell'RRF nel 2021<sup>15</sup>. L'audit ai fini della dichiarazione di affidabilità è consistito nel verificare se fossero stati conseguiti in maniera soddisfacente tutti i 52 traguardi sottostanti l'unico pagamento effettuato nel 2021 dalla Commissione a favore di uno Stato membro (la Spagna). La Corte ha inoltre esaminato la valutazione preliminare, da parte della Commissione, di quattro obiettivi selezionati sottostanti il pagamento effettuato a favore della Francia nel marzo 2022.

**21** L'audit è stato espletato nella fase iniziale dell'attuazione dell'RRF, quando era già stato effettuato il primo pagamento ma prima che gli esborsi fossero in gran numero. È per questo motivo che si è concentrato su come il sistema di controllo relativo all'RRF era concepito a fine aprile 2022 e non su come funzionava effettivamente.

**22** Inoltre, la Corte non ha esaminato né la concezione né l'efficacia dei sistemi di controllo istituiti dagli Stati membri in relazione all'RRF, anche se intende farlo in futuro.

**23** Mediante la presente relazione di audit e le raccomandazioni che contiene, la Corte intende contribuire a far sì che la Commissione disponga di un sistema di controllo adeguato che accerti il rispetto delle condizioni di pagamento nonché la tutela efficace degli interessi finanziari dell'Unione, in considerazione del significativo numero di esborsi a titolo dell'RRF ancora da effettuare nel corso della durata del dispositivo fino a fine 2026.

---

<sup>15</sup> Capitolo 10 della [relazione annuale della Corte sull'esercizio finanziario 2021](#).

## Osservazioni

### A livello dell'UE vi è una lacuna in termini di garanzie offerte e di obbligo di rendiconto per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione

**24** Nella presente sezione della relazione si esamina il sistema di controllo della Commissione da una prospettiva più generale e concettuale; si valuta anche se e in che modo esso contribuisca a far sì che i traguardi e gli obiettivi siano conseguiti in maniera soddisfacente e gli interessi finanziari dell'Unione tutelati. A tal fine, si tiene anche conto della valutazione, da parte della Commissione, dei sistemi di controllo degli Stati membri descritti nei rispettivi PNRR, in quanto primo elemento del quadro di controllo dell'RRF<sup>16</sup>. Le osservazioni della Corte hanno implicazioni per le garanzie fornite e l'obbligo di rendiconto, che saranno sviluppate nei paragrafi che seguono.

### La valutazione delle modalità di controllo da parte della Commissione è stata esaustiva, ma in parte basata su sistemi non ancora posti in essere

**25** Al fine di poter beneficiare del sostegno a titolo dell'RRF, gli Stati membri hanno trasmesso i rispettivi progetti di PNRR alla Commissione, che li ha valutati sulla base di undici criteri stabiliti nel regolamento. Uno di questi criteri impone agli Stati membri di prevedere sistemi e disposizioni di controllo volte a prevenire, individuare e correggere i casi di corruzione, le frodi, le irregolarità, i conflitti di interessi e il doppio finanziamento.

**26** Nel quadro dell'audit che ha dato luogo alla relazione speciale 21/2022, la Corte ha verificato se la Commissione avesse valutato le modalità di controllo degli Stati membri, in particolare la chiarezza delle loro strutture, i ruoli e le responsabilità dei diversi organismi, i sistemi e i processi previsti e la capacità richiesta.

**27** La Corte ha concluso che, nel complesso, la valutazione dei piani per la ripresa e la resilienza da parte della Commissione è stata adeguata, tenuto conto della complessità del processo e della tempistica da rispettare. Per quanto riguarda in particolare i sistemi di controllo, la Corte ha constatato che la valutazione della Commissione in merito alle modalità proposte dagli Stati membri ha correttamente individuato lacune e carenze che richiedono l'adozione di misure supplementari.

---

<sup>16</sup> Relazione speciale 21/2022.



Tuttavia, si basava in parte sulla descrizione di sistemi ancora da istituire. La valutazione iniziale della Commissione dovrà quindi essere confermata da approfondimenti in loco. La Commissione ha inoltre introdotto ulteriori traguardi per 16 Stati membri, in cui le lacune o carenze richiedono l'attuazione di misure supplementari prima che possa essere erogato il primo pagamento<sup>17</sup>. Non disporre di un sistema di controllo pienamente funzionale implica il rischio che gli interessi finanziari dell'UE non siano sufficientemente tutelati fintantoché tali traguardi non saranno conseguiti.

### **Il conseguimento dei traguardi e degli obiettivi è valutato mediante verifiche ex ante e audit ex post**

**28** Le verifiche ex ante della Commissione relative alle richieste di pagamento degli Stati membri e i corrispondenti audit ex post sono incentrati sulle condizioni di pagamento e sulla prova che i traguardi e gli obiettivi presentati dagli Stati membri siano stati conseguiti in misura soddisfacente. Le verifiche e gli audit ex post connessi ai traguardi e agli obiettivi non riguardano l'eventuale mancato rispetto delle norme nazionali e dell'UE (paragrafo **09**).

**29** Ad esempio, se un progetto di investimento finanziato a titolo dell'RRF non rispetta le norme nazionali e dell'UE (ad esempio in materia di appalti, di aiuti di Stato o di ammissibilità dei costi o dei progetti), ciò non influirà sull'esito della valutazione preliminare della Commissione in relazione al conseguimento soddisfacente dell'obiettivo in questione. Posto che l'obiettivo sia stato raggiunto conformemente alla descrizione riportata nell'allegato della decisione di esecuzione del Consiglio, la Commissione è tenuta a procedere al pagamento a favore dello Stato membro interessato<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> RAA 2021 della DG ECFIN, allegato XIV.

<sup>18</sup> Articolo 24, paragrafo 5, del [regolamento](#).

**30** La Corte osserva inoltre che il regolamento enuncia principi orizzontali da rispettare<sup>19</sup>. Questi dispongono che, salvo in casi debitamente giustificati, il sostegno nell'ambito dell'RRF non sostituisce le spese di bilancio correnti a livello nazionale e rispetta il principio dell'addizionalità del finanziamento dell'Unione di cui all'articolo 9 del regolamento nonché il principio di "non arrecare un danno significativo" (DNSH). Poiché il regolamento non considera il rispetto di tali principi una condizione di pagamento<sup>20</sup>, le verifiche ex ante della Commissione non riguardano tali principi, a meno che ottemperarvi non sia obbligatorio in virtù della decisione di esecuzione del Consiglio, come potrebbe avvenire nel caso del principio DNSH. Il rispetto di quest'ultimo è stato verificato dalla Commissione al momento della valutazione dei PNRR. Riguardo al rispetto del principio DNSH, la Corte ha rilevato in un precedente audit che, in conseguenza della valutazione della Commissione, i piani per la ripresa e la resilienza adottati includevano unicamente misure conformi a tale principio, come si è osservato per le misure incluse nel campione esaminato nel quadro del presente audit. Tuttavia, le misure volte ad attenuare l'impatto ambientale non sono state sistematicamente incluse sotto forma di obiettivo o traguardo nei PNRR e le misure non conformi al principio DNSH potrebbero essere finanziate al di fuori del dispositivo<sup>21</sup>.

**31** Nella relazione speciale 21/2022 la Corte ha altresì osservato che i traguardi e gli obiettivi sono generalmente limitati alla realizzazione delle misure piuttosto che al loro impatto<sup>22</sup>. Pertanto, la valutazione dei PNRR e i pagamenti a titolo del dispositivo a favore degli Stati membri non tengono intrinsecamente conto dell'impatto delle riforme e degli investimenti.

---

<sup>19</sup> Articolo 5 del [regolamento](#).

<sup>20</sup> Articolo 24 del [regolamento](#).

<sup>21</sup> Paragrafi 56-61 della [relazione speciale 21/2022](#).

<sup>22</sup> Paragrafo VIII della [relazione speciale 21/2022](#).

## La mancanza di informazioni si traduce, a livello dell'UE, in lacune in termini di garanzie offerte e di obbligo di rendiconto per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione

**32** Gli Stati membri e la Commissione devono provvedere affinché gli interessi finanziari dell'Unione siano tutelati efficacemente, in linea con le proprie responsabilità rispettive<sup>23</sup>. In tale contesto gli Stati membri “adottano tutte le opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e per garantire che l'utilizzo dei fondi in relazione alle misure sostenute dal dispositivo sia conforme al diritto dell'Unione e nazionale applicabile, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi”<sup>24</sup>. Tale obbligo è altresì precisato nelle convenzioni di finanziamento firmate con gli Stati membri. Qualora gli Stati membri non provvedano al recupero di un importo indebitamente versato in caso di frode, corruzione o conflitto di interessi, o di grave violazione degli obblighi previsti dall'accordo di finanziamento, quali il divieto di doppio finanziamento, la Commissione può recuperare l'importo corrispondente.

**33** In tale contesto, la Commissione ha definito nella RAA 2021 della DG ECFIN la propria “responsabilità residua” nella tutela degli interessi finanziari dell'Unione, il che implica che gli Stati membri sono gli unici responsabili della verifica del buon uso dei finanziamenti a titolo dell'RRF, nel rispetto della normativa nazionale e dell'UE applicabile. La responsabilità della Commissione si limita alle tre irregolarità gravi (frode, corruzione, conflitto di interessi) e agli obblighi derivanti dalla convenzione di finanziamento (in particolare il divieto di doppio finanziamento)<sup>25</sup>. La strategia di audit relativa all'RRF stabilisce pertanto che la Commissione non effettuerà audit intesi a verificare il rispetto delle norme nazionali e dell'UE<sup>26</sup>. Gli audit dei sistemi della Commissione si concentrano sui sistemi posti in essere dagli Stati membri per prevenire, individuare e rettificare queste tre gravi irregolarità e i casi di doppio finanziamento.

---

<sup>23</sup> Paragrafo 80 dell'[analisi 01/2023](#)

<sup>24</sup> Articolo 22, paragrafo 1, e considerando 54 del [regolamento](#).

<sup>25</sup> RAA 2021 della DG ECFIN, pag. 52.

<sup>26</sup> Strategia di audit della Commissione relativa all'RRF, pag. 3.

**34** Secondo l'esperienza acquisita dalla Corte, il mancato rispetto delle norme nazionali e dell'UE, in particolare in materia di appalti, di aiuti di Stato e di ammissibilità, è un fenomeno diffuso negli altri programmi di spesa dell'UE<sup>27</sup> e rappresenta, pertanto, un rischio significativo. Tuttavia, la Corte osserva che il rispetto di tali norme non forma oggetto degli audit dei sistemi realizzati dalla Commissione e che a tale riguardo esistono ben pochi orientamenti destinati agli Stati membri.

**35** Di conseguenza, a livello dell'UE, vi sono limitate informazioni comprovate che consentano di determinare se e in che modo i sistemi degli Stati membri coprano adeguatamente il rischio significativo che i progetti di investimento finanziati a titolo dell'RRF non siano conformi alle norme nazionali e dell'UE. Questa lacuna pregiudica l'eshaustività delle garanzie che la Commissione può fornire. La conformità dei progetti di investimento finanziati dall'RRF alle norme nazionali e dell'UE non è presa in considerazione.

**36** La responsabilità che la Commissione assume in termini di tutela degli interessi finanziari dell'Unione è definita nella dichiarazione di affidabilità contenuta nella RAA 2021 della DG ECFIN, che non va oltre la disposizione specifica di cui all'articolo 22, paragrafo 5, del regolamento. La Commissione fornisce garanzie ai fini del recupero di qualsiasi importo dovuto al bilancio dell'Unione in caso di frode, corruzione e conflitto di interessi, qualora lo Stato membro non vi abbia provveduto o in caso di accertata grave violazione dell'accordo di finanziamento. Ciò si traduce in una lacuna in termini di obbligo di rendiconto a livello dell'UE.

### **La Commissione ha elaborato un approfondito processo di verifica del conseguimento di traguardi e obiettivi**

**37** Il sistema di controllo della Commissione deve accertare che i pagamenti dell'RRF siano subordinati al soddisfacente conseguimento di traguardi e obiettivi prestabiliti<sup>28</sup>. Deve inoltre provvedere affinché le misure connesse a traguardi e obiettivi già raggiunti non siano annullate.

---

<sup>27</sup> Figura 1.8 della [relazione annuale della Corte sull'esercizio finanziario 2021](#).

<sup>28</sup> Articolo 24, paragrafo 3, del regolamento.

**38** A tal fine, la Commissione ha istituito un processo di verifica ex ante prima che sia effettuato un pagamento a favore di uno Stato membro. Tali controlli consistono essenzialmente in un esame documentale degli elementi probatori forniti dallo Stato membro per attestare il conseguimento soddisfacente di traguardi e obiettivi. La Commissione espleta audit ex post dopo che uno Stato membro ha percepito il pagamento.

**39** La Corte ha esaminato le procedure e la documentazione della Commissione al fine di determinare se le verifiche ex ante e gli audit ex post da questa effettuati siano concepiti in modo tale da valutare adeguatamente il conseguimento di target e obiettivi. Nel quadro dell'audit ai fini della dichiarazione di affidabilità relativa all'RRF per il 2021, la Corte ha inoltre esaminato il modo in cui la Commissione realizza concretamente le proprie verifiche ex ante, al fine di individuare potenziali carenze nelle procedure utilizzate.

### **Il processo di verifica ex ante del conseguimento degli obiettivi e dei traguardi è approfondito, ma permangono problemi**

#### **La verifica ex ante del conseguimento dei traguardi e degli obiettivi si fonda su un approfondito processo di valutazione**

**40** Il regolamento impone alla Commissione di valutare se i pertinenti traguardi e obiettivi indicati nella decisione di esecuzione del Consiglio siano stati conseguiti in misura soddisfacente<sup>29</sup>. I controlli ex ante che la Commissione ha previsto per i pagamenti effettuati a titolo dell'RRF dovrebbero consentirle di verificare che la richiesta di pagamento di uno Stato membro sia suffragata da elementi attestanti il conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi in questione. Tali controlli dovrebbero inoltre essere ben documentati.

**41** Una volta che i pertinenti traguardi e obiettivi concordati sono stati conseguiti, gli Stati membri sottopongono alla valutazione della Commissione una richiesta di pagamento debitamente giustificata (paragrafo 10). La Commissione verifica gli elementi probatori forniti dagli Stati membri nel quadro della propria valutazione preliminare mirante ad accertare che i traguardi e gli obiettivi alla base della richiesta di pagamento siano stati conseguiti in misura soddisfacente.

---

<sup>29</sup> Articolo 24, paragrafo 3, del regolamento.

**42** Il processo di valutazione preliminare della Commissione coinvolge un certo numero di attori, tra cui i principali sono gli uffici geografici della DG ECFIN e della SG RECOVER, che hanno un ruolo guida nella verifica ex ante e nella valutazione delle richieste di pagamento. Dacché gli Stati membri presentano le proprie richieste di pagamento, gli uffici geografici sono incaricati di effettuare un esame documentale e di valutare gli elementi probatori che accompagnano la richiesta.

**43** Il processo di valutazione preliminare prevede vari elementi:

- gli uffici geografici interagiscono costantemente con le autorità degli Stati membri per seguire i progressi compiuti verso il conseguimento dei traguardi e degli obiettivi fino alla presentazione delle richieste di pagamento e anche successivamente;
- diverse unità orizzontali della DG ECFIN partecipano alla valutazione. A titolo di esempio, al servizio giuridico di tale DG spetta esaminare la valutazione preliminare per assicurarne la solidità e l'esattezza sotto il profilo giuridico;
- la Commissione inizia col realizzare consultazioni interservizi prima tecniche e informali, poi formali, con le DG e i servizi competenti, al fine di sfruttare le maggiori competenze che gli altri servizi della Commissione direttamente e quotidianamente attivi nei settori di intervento pertinenti possiedono in relazione al conseguimento di un traguardo o di un obiettivo specifico.

**44** Sulla base del processo di valutazione ex ante di cui sopra e alla luce dei colloqui con i servizi della Commissione, la Corte ritiene che quest'ultima abbia messo a punto approfondite verifiche ex ante per valutare il conseguimento dei traguardi e degli obiettivi. Tuttavia, ha riscontrato alcune debolezze per quanto concerne la chiarezza del processo e la documentazione della valutazione, descritte nei paragrafi che seguono.

### **Le varie fasi del processo di valutazione non sono sufficientemente specificate o documentate**

**45** Il regolamento finanziario stabilisce che un controllo interno efficace si basa sulle migliori pratiche internazionali e include, in particolare, adeguate piste di controllo<sup>30</sup>. La pista di controllo deve consentire una chiara comprensione dello scopo dell'audit, delle fonti e delle conclusioni tratte.

**46** La Commissione ha scelto di utilizzare un calendario per orientare il processo relativo a ciascuna richiesta di pagamento, che indica le azioni da intraprendere, le parti in causa e le scadenze che le équipe partecipanti alla valutazione preliminare devono rispettare.

**47** La valutazione di ciascun traguardo o obiettivo è documentata e riassunta in una "scheda di valutazione", che include un inventario delle informazioni raccolte e registra l'analisi della Commissione per la valutazione preliminare dei traguardi e degli obiettivi.

**48** Sebbene la scheda di valutazione e il calendario contengano entrambi informazioni pertinenti sul processo di valutazione, non è sufficientemente specificata e documentata la portata del contributo che i vari attori devono apportare alle diverse fasi di tale processo, all'origine della valutazione preliminare. Pertanto, rischiano di non esserci sempre sufficienti elementi probatori attestanti che un traguardo o un obiettivo è stato valutato adeguatamente e documentato con il livello di dettaglio richiesto.

### **Non è chiara la portata della consultazione tecnica delle DG e dei servizi competenti**

**49** Sebbene il compito di valutare il conseguimento dei traguardi e degli obiettivi spetti all'SG RECOVER e alla DG ECFIN, le DG e i servizi competenti possono essere invitati, nel corso delle verifiche ex ante, a fornire un contributo tecnico utile alla valutazione.

---

<sup>30</sup> Articolo 36, paragrafo 3, del [regolamento \(UE, Euratom\) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione](#).

**50** Se tale contributo tecnico è richiesto ai funzionari addetti delle DG e dei servizi, questi sono invitati in particolare a indicare se vi è un motivo per cui non sia possibile stabilire se un determinato traguardo o obiettivo non è stato conseguito in misura soddisfacente. Al termine del processo di valutazione preliminare e per concludere il processo di consultazione, le DG e i servizi interessati hanno un'ulteriore occasione di esprimere il proprio parere sulla valutazione globale nel corso di una consultazione interservizi formale.

**51** La Corte ritiene che la consultazione con gli esperti sia un elemento importante del processo di valutazione; tuttavia, né la portata di tale esercizio né il ruolo delle DG e dei servizi consultati durante il processo sono stati chiaramente definiti (paragrafo 47). Inoltre, la documentazione delle consultazioni tecniche non spiegava sempre chiaramente gli elementi/aspetti dei traguardi o degli obiettivi su cui le DG consultate avevano espresso il proprio parere, né in che modo erano giunte a formularlo. In mancanza di una chiara documentazione relativa alla natura della consultazione tecnica e della decisione di valutazione adottata, non è chiaro su quali aspetti vertesse esattamente la consultazione. Il riquadro 2 illustra un esempio tratto dall'audit della Corte ai fini della dichiarazione di affidabilità per il 2021.



## Riquadro 2

### **Esempio di contributo poco chiaro e di documentazione insufficiente durante la consultazione tecnica delle DG e dei servizi**

Traguardo 330:

“I due regolamenti si applicano alla parità di retribuzione tra donne e uomini e ai piani per la parità e alla loro registrazione. Gli obiettivi dei regolamenti sono i seguenti: i) garantire il principio della trasparenza retributiva al fine di individuare le discriminazioni dovute a valutazioni non corrette dei posti di lavoro; e ii) elaborare piani per la parità e garantirne l’iscrizione in un registro pubblico.”

La DG Occupazione, affari sociali e inclusione (DG EMPL) è stata consultata e incaricata di contribuire alla valutazione di questo traguardo.

Nonostante scambi verbali abbiano avuto luogo con i servizi della DG EMPL e quest’ultima non abbia sollevato obiezioni nel corso della consultazione formale interservizi, la Corte non ha rilevato alcun elemento comprovante l’esatta portata del contributo di tale direzione generale alla valutazione. Non è chiaro se, al momento della consultazione tecnica, i servizi della DG EMPL abbiano ritenuto che il traguardo fosse stato conseguito in maniera soddisfacente. È altresì difficile stabilire quali elementi del traguardo abbiano preso in considerazione, né se si siano limitati a confermare di non essere a conoscenza di elementi che avrebbero messo in dubbio il conseguimento soddisfacente del traguardo.

La stessa riserva si applica ai traguardi 329 e 333, valutati contemporaneamente al traguardo 330<sup>31</sup>.

#### **La valutazione non è documentata in maniera completa**

**52** La Commissione basa la valutazione circa il soddisfacente conseguimento dei traguardi o degli obiettivi sui pertinenti elementi contenuti nella relativa descrizione e nella descrizione della misura connessa (entrambe stabilite nella connessa decisione di esecuzione del Consiglio), tenendo conto delle modalità operative.

---

<sup>31</sup> Allegato della [decisione di esecuzione del Consiglio](#).

**53** Nella [relazione annuale sull'esercizio 2021](#), la Corte ha rilevato che la descrizione di una misura figurante all'allegato della decisione di esecuzione del Consiglio non era sempre allineata al traguardo e/o all'obiettivo corrispondenti. Ciò dava luogo ad ambiguità interpretativa circa gli elementi pertinenti ai fini della valutazione<sup>32</sup>. La Corte comunque non ha riscontrato alcuna giustificazione del motivo per cui la Commissione ha ritenuto che taluni elementi definiti nella descrizione della misura fossero irrilevanti ai fini della valutazione. Ha altresì constatato che gli orientamenti della Commissione relativi alla valutazione del conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi non prevedevano una giustificazione di questo tipo e pertanto non richiedevano esplicitamente che la valutazione fosse documentata. L'assenza di orientamenti chiari e di documentazione ha reso in questi casi difficile, se non impossibile, per un soggetto terzo estraneo alla procedura di negoziazione del PNRR, o che non fosse già a conoscenza del processo, capire e seguire la logica della Commissione.

#### **Non è stato ancora introdotto alcun metodo per la sospensione del pagamento**

**54** L'importo corrisposto a uno Stato membro a seguito della presentazione di una domanda di pagamento non si basa necessariamente sui costi stimati per il conseguimento dei traguardi e degli obiettivi inclusi nella richiesta di pagamento, ma è piuttosto il risultato di trattative condotte con lo Stato membro in questione. Tali trattative tengono conto della percentuale dei traguardi e degli obiettivi, nonché della loro importanza relativa<sup>33</sup>. Se la Commissione accerta che i traguardi e gli obiettivi non sono stati conseguiti in misura soddisfacente, ai sensi del regolamento "il pagamento della totalità o di parte del contributo finanziario e, ove applicabile, del prestito è sospeso"<sup>34</sup>. Una sospensione può essere revocata solamente se lo Stato membro interessato fornisce alla Commissione la prova del conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi entro sei mesi, trascorsi i quali la Commissione riduce proporzionalmente l'importo del contributo finanziario e, ove applicabile, del prestito. Nella relazione annuale per l'esercizio 2021, la Corte ha segnalato che la Commissione non aveva sviluppato un metodo per quantificare l'ammontare della sospensione del pagamento<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> Paragrafi 10.24-10.26 della [relazione annuale della Corte sull'esercizio 2021](#).

<sup>33</sup> Paragrafo 73 della [relazione speciale 21/2022](#).

<sup>34</sup> Articolo 24, paragrafo 6, del [regolamento](#).

<sup>35</sup> Cfr. paragrafo 10.28 della [relazione annuale della Corte sull'esercizio 2021](#).

**55** Anche se tale metodo non avrebbe alcuna influenza sulla valutazione ex ante dei traguardi e degli obiettivi, la sua assenza si traduce nella mancanza di un elemento importante del sistema di controllo relativo all'RRF volto a garantire la regolarità dei pagamenti a titolo del dispositivo. Tale assenza riduce inoltre la trasparenza delle disposizioni concordate con gli Stati membri e con gli altri portatori di interessi a proposito dell'RRF, in quanto i criteri di calcolo dell'impatto finanziario del mancato conseguimento dei traguardi e degli obiettivi sono incerti. A tal proposito, si rimanda alla raccomandazione 10.2 della [relazione annuale della Corte per l'esercizio 2021](#).

### **Gli audit ex post potrebbero contribuire a far sì che i dati dichiarati in merito al conseguimento di traguardi e obiettivi siano accurati**

**56** Mentre le verifiche ex ante della Commissione si basano principalmente su esami documentali, gli audit ex post le consentono di esaminare la situazione in loco. Gli audit ex post sono previsti dal regolamento finanziario<sup>36</sup> e dalle convenzioni di finanziamento firmate con gli Stati membri. Sono finalizzati a individuare e rettificare qualsiasi mancato conseguimento di un traguardo o di un obiettivo che venga alla luce solo una volta effettuato il pagamento. Tali audit dovrebbero basarsi su tutte le informazioni pertinenti, su procedure chiare e ben concepite e su un'adeguata valutazione dei rischi.

**57** La Corte ha valutato se gli audit ex post della Commissione siano stati concepiti in modo adeguato per conseguire tale obiettivo, ma non è stato possibile verificarne l'attuazione pratica (paragrafo 21).

**58** Per quanto riguarda il conseguimento dei traguardi e degli obiettivi, la Commissione realizza a tale proposito audit ex post basati sul rischio, che integrano le verifiche ex ante espletate. Inoltre, sempre in relazione ai traguardi e agli obiettivi la Commissione espleta audit dei sistemi, incentrati sulla raccolta di dati e la comunicazione di informazioni in merito agli stessi negli Stati membri.

**59** Tali audit dei sistemi sono tesi a valutare i sistemi informatici e di gestione dei dati nonché altri sistemi utilizzati per archiviare, raccogliere, aggregare informazioni e riferire in merito ai traguardi e agli obiettivi, nonché a verificare l'affidabilità dei dati comunicati circa i traguardi e gli obiettivi raggiunti, compresa la relativa aggregazione.

---

<sup>36</sup> Articolo 74, paragrafo 6, del [regolamento finanziario](#).

**60** Si tratta di audit basati sul rischio che riguardano tutti i traguardi e gli obiettivi identificati come ad “alto rischio” nella valutazione dei rischi della Commissione e, in funzione delle risorse disponibili, il maggior numero possibile di quelli classificati a “rischio medio”. al fine di confermare in loco le informazioni che gli Stati membri hanno trasmesso alla Commissione nella fase di verifica ex ante.

**61** La Commissione seleziona le autorità degli Stati membri, i traguardi e gli obiettivi da sottoporre a audit sulla base di una valutazione globale dei rischi così come di una valutazione dei rischi connessi alle richieste di pagamento. Gli Stati membri da sottoporre a audit sono inizialmente selezionati anche in funzione del loro livello di preparazione e del momento in cui sono trasmesse le richieste di pagamento.

**62** Le valutazioni si basano su una serie di fattori, quali:

- o la complessità dei sistemi di controllo nazionali;
- o gli audit realizzati dagli Stati membri;
- o il rischio che le misure del PNRR siano cofinanziate da altri fondi dell’UE;
- o i tipi di destinatari finali.

**63** Obiettivo degli audit sui traguardi e sugli obiettivi è fornire ulteriori garanzie ex post del loro conseguimento soddisfacente, mentre quello degli audit dei sistemi relativi ad essi è accertarsi che i sistemi nazionali di raccolta e archiviazione delle informazioni ai fini della rendicontazione in materia di traguardi e obiettivi siano adeguati e affidabili.

**64** Il protocollo per la pianificazione delle indagini della DG ECFIN fornisce orientamenti dettagliati su tali audit dei traguardi e degli obiettivi e sugli audit dei sistemi, oltre a proporre una serie di modelli da utilizzare in tale quadro.

**65** Dopo aver esaminato i documenti di pianificazione relativi agli audit ex post, la Corte ritiene che, nel complesso, siano complessivamente ben elaborati in termini di lavori e di documenti previsti, ma che la loro efficace attuazione possa essere valutata solo in una fase successiva. Anche il calendario iniziale dei lavori di audit per il 2022 e il 2023 indica un’ampia copertura. La Commissione ha programmato audit in 20 Stati membri, 20 dei quali destinati a controllare i sistemi informatici e di gestione dei dati e sette relativi all’affidabilità dei dati comunicati.

## **L'assenza di orientamenti accresce il rischio di non rilevare l'annullamento di misure connesse a traguardi e obiettivi già conseguiti**

**66** Perché siano utili ed efficaci, i traguardi e gli obiettivi che sono stati raggiunti e in relazione ai quali è stato erogato un pagamento non dovrebbero essere soggetti ad annullamento in una fase successiva. Il regolamento tiene conto di tale rischio e dispone che “[i]l conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi presuppone che le misure relative ai traguardi e agli obiettivi conseguiti in misura soddisfacente in precedenza non siano state annullate dallo Stato membro interessato”<sup>37</sup>. Secondo le convenzioni di finanziamento, nella richiesta di pagamento lo Stato membro deve confermare che sia di fatto così.

**67** La dichiarazione di conferma degli Stati membri è una componente essenziale del controllo relativo all'eventuale annullamento di misure connesse a traguardi o obiettivi conseguiti in precedenza. Inoltre, secondo la Commissione, il fatto che gli uffici geografici assicurino un monitoraggio permanente e mantengano il dialogo con le autorità degli Stati membri consente loro anche di individuare i traguardi e gli obiettivi soggetti ad annullamenti.

**68** Un annullamento può avvenire solo una volta che si ritiene che un traguardo o un obiettivo sia stato conseguito in maniera soddisfacente: pertanto, non può essere verificato nel corso delle procedure ex ante. Il lavoro di analisi relativo all'annullamento di misure connesse a traguardi o obiettivi già conseguiti deve pertanto essere effettuato ex post.

**69** Ad oggi, la Commissione non ha elaborato alcun orientamento che definisca la natura esatta dell'annullamento di misure connesse a traguardi o obiettivi già conseguiti, le circostanze in cui si ritiene che un annullamento del genere abbia avuto luogo o il modo in cui i servizi della Commissione e le autorità degli Stati membri dovrebbero monitorare la situazione. L'assenza di orientamenti di questo tipo aumenta il rischio che gli Stati membri e la Commissione non riescano ad individuare in modo adeguato e sistematico tutti i traguardi e gli obiettivi annullati.

**70** La Commissione non ha ancora fornito orientamenti sull'impatto dell'annullamento di una misura connessa a un traguardo o un obiettivo conseguito in precedenza su una richiesta di pagamento passata o in corso.

---

<sup>37</sup> Articolo 24, paragrafo 3, del [regolamento](#).

## **I controlli della Commissione potrebbero corroborare la sua valutazione dei sistemi degli Stati membri, ma le procedure di segnalazione delle frodi e di correzione delle debolezze presentano limiti**

### **Gli audit previsti dalla Commissione potrebbero consentirle di valutare i sistemi di controllo degli Stati membri relativi a frode, corruzione, conflitti di interessi e doppio finanziamento**

**71** La tutela degli interessi finanziari dell'Unione implica che l'attuazione dell'RRF sia conforme al diritto applicabile dell'UE e dei suoi Stati membri, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi. Ciò vale anche per il rischio di doppio finanziamento.

**72** Quando evoca il proprio compito di tutelare gli interessi finanziari dell'UE, la Commissione fa riferimento a una responsabilità residua, che essa limita al compito di far sì che gli Stati membri dispongano di sistemi adeguati e di intervenire qualora questi non rispettino gli obblighi di controllo loro incombenti in materia di prevenzione, individuazione e rettifica dei casi di frode, corruzione, conflitto di interessi e doppio finanziamento (paragrafo **33**).

**73** Gli audit che la Commissione ha previsto rispecchiano tale limite e si concentreranno sui sistemi di controllo degli Stati membri finalizzati alla prevenzione, individuazione e rettifica dei casi di frode, corruzione, conflitto di interessi e doppio finanziamento. Tali audit dovrebbero basarsi su tutte le informazioni pertinenti, su procedure chiare e ben concepite e su un'adeguata valutazione dei rischi. La Corte ha esaminato la procedura e i documenti di pianificazione della Commissione relativi a tali audit.

**74** La Commissione ha definito il proprio lavoro di audit relativo alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione nella propria strategia di audit.

**75** La strategia di audit relativa all'RRF prevede che la Commissione effettui almeno un audit dei sistemi distinto per Stato membro nel corso dell'attuazione del dispositivo. Obiettivo di tali audit è fornire alla Commissione la garanzia che i sistemi di controllo degli Stati membri siano in grado di prevenire, individuare e rettificare i casi di frode, corruzione, conflitto di interessi e doppio finanziamento. Secondo la pianificazione iniziale dei lavori di audit per il 2022 e il 2023, sono previsti 21 audit sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE.

**76** Gli audit dei sistemi in materia di frode, corruzione, conflitto di interessi e doppio finanziamento potrebbero consentire alla Commissione di valutare i sistemi predisposti dagli Stati membri a tal fine, ma l'efficacia di tali audit può essere valutata solo in una fase successiva. Inoltre, la Corte ha rilevato limiti che interessano singoli elementi del sistema di controllo della Commissione e su cui si rende conto nei paragrafi seguenti.

### **Le limitate informazioni sugli audit degli Stati membri rischiano di pregiudicare il valore aggiunto delle loro dichiarazioni di gestione e delle loro sintesi**

**77** Le richieste di pagamento degli Stati membri devono essere corredate di una dichiarazione di gestione corroborata da una sintesi degli audit effettuati a livello nazionale (paragrafo 10). La DG ECFIN esamina tali documenti al fine di individuare le informazioni potenzialmente utili ai fini delle verifiche ex ante del conseguimento di traguardi e obiettivi o dei propri audit. Le dichiarazioni di gestione degli Stati membri devono fornire garanzie che i fondi siano stati gestiti conformemente a tutte le norme nazionali e dell'UE applicabili, in particolare quelle relative alla prevenzione dei conflitti di interessi, delle frodi e della corruzione. Gli Stati membri devono inoltre confermare che le irregolarità rilevate nel corso degli audit espletati siano state adeguatamente rettificate e i fondi debitamente recuperati presso i destinatari finali. La Commissione esamina i documenti in questione per verificare se abbiano riscontrato debolezze dei sistemi o singoli casi di frode, corruzione o conflitto di interessi e se siano state adottate misure correttive per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione. Qualora si tratti di una prima richiesta di pagamento, verifica anche se siano stati conseguiti i traguardi di controllo e di audit aggiunti durante la valutazione del rispettivo PNRR.

**78** Il valore aggiunto delle dichiarazioni di gestione e delle sintesi degli audit dipenderà dall'estensione e dalla qualità del lavoro di audit effettuato dalle autorità nazionali. La Commissione ha pubblicato una guida, diretti agli Stati membri, relativi all'elaborazione della sintesi degli audit nel quadro dell'RRF. Tale documento definisce il tipo di informazioni che le sintesi dovrebbero contenere e spiega i tipi di audit che le autorità degli Stati membri dovrebbero realizzare. La Corte rileva che non vi sono orientamenti precisi quanto alla copertura e alla concezione di tali audit, in quanto il regolamento non fornisce alcuna base giuridica al riguardo.

**79** Per quanto concerne le quattro richieste di pagamento ricevute nel 2021, la Commissione ha osservato che, a causa del breve periodo intercorso tra l'approvazione dei piani e la presentazione di tali richieste di pagamento, l'estensione dei lavori di audit effettuati dalle autorità nazionali era in generale limitata<sup>38</sup>. Le informazioni che la Commissione possiede circa la qualità del lavoro di audit a sostegno della sintesi degli audit e quali elementi dell'RRF saranno al centro degli audit espletati dagli Stati membri durante il ciclo di vita del dispositivo si basano su scambi con le autorità nazionali di audit e sulla valutazione delle loro strategie di audit. La Commissione ha informato la Corte di aver previsto di ottenere garanzie dalle risultanze degli audit nazionali solo qualora la loro attendibilità trovasse conferma nel proprio lavoro di audit.

### **La segnalazione delle frodi e gli orientamenti sulla rettifica delle debolezze nei sistemi degli Stati membri non sono sviluppati appieno**

#### **La segnalazione delle frodi manca di un approccio centralizzato e standardizzato**

**80** Per quanto concerne i fondi di coesione, le autorità degli Stati membri sono tenute a segnalare alla Commissione ogni eventuale irregolarità riscontrata nel Sistema di gestione delle irregolarità (*Irregularity Management System – IMS*), che essa sia dovuta o meno a frode. La Commissione utilizza tali informazioni quali uno degli elementi su cui basa la propria valutazione del rischio di frode e la strategia antifrode, fattori importanti per orientare i propri audit e controlli. Se da un lato gli Stati membri hanno l'obbligo di riferire in merito all'attuazione della politica di coesione, dall'altro l'obbligo di segnalare alla Commissione irregolarità, di natura fraudolenta o meno, rilevate nell'attuazione dell'RRF prevede che detta comunicazione avvenga mediante la dichiarazione di gestione, ma non impone l'utilizzo di un sistema informatico integrato.

---

<sup>38</sup> RAA 2021 della DG ECFIN, pag. 60.



**81** Gli Stati membri devono segnalare nella dichiarazione di gestione eventuali casi di frode, corruzione e conflitto di interessi individuati (nonché precisare le misure correttive adottate). A differenza di quanto avviene per l'IMS, non è chiaro a quale stadio un caso di frode individuato debba essere segnalato, se vi sia una soglia di segnalazione e quali informazioni di base dovrebbero essere comunicate per ciascun caso e in merito alle misure correttive adottate. La mancanza di informazioni centralizzate e standardizzate a livello della Commissione su presunti casi di frode, conflitto di interessi e corruzione individuati dalle autorità degli Stati membri rende difficile analizzare correttamente il rischio di frode, elemento fondamentale per indirizzare efficacemente gli audit ex post finalizzati alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

**82** Assieme agli Stati membri, la Commissione è tenuta a riferire annualmente al Parlamento europeo e al Consiglio sulle misure adottate per contrastare le frodi e altre attività illecite lesive degli interessi finanziari dell'UE (relazione PIF). Un elemento chiave di tale relazione sono le informazioni e i dati annuali riguardanti le frodi e le irregolarità che inficiano la spesa dell'UE. In assenza, a livello della Commissione, di informazioni centralizzate e standardizzate sulle frodi e le altre attività illecite che incidono sui pagamenti a titolo dell'RRF, vi è il rischio che la relazione annuale PIF della Commissione dipinga un quadro incompleto della situazione.

#### **Le controparti inaffidabili non sono attualmente né segnalate né escluse**

**83** Al momento, gli Stati membri non sono tenuti a utilizzare il sistema di individuazione precoce e di esclusione (*Early Detection and Exclusion System – EDES*) della Commissione per le misure a titolo dell'RRF, il che implica che uno degli strumenti di tutela degli interessi finanziari dell'Unione non si applica al dispositivo.

**84** Nel parere sulla proposta di rifusione del regolamento finanziario, la Corte ha pertanto accolto positivamente la proposta della Commissione mirante ad assicurare che idonee procedure di esclusione si applichino ai programmi di spesa a gestione diretta, come l'RRF, i cui beneficiari sono gli Stati membri<sup>39</sup>. L'efficacia dell'EDES dipenderà dalla disponibilità e dall'attendibilità delle informazioni relative alle controparti potenzialmente inaffidabili.

---

<sup>39</sup> [Parere 06/2022 \(presentato in virtù dell'articolo 322, paragrafo 1, del TFUE\) sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione \(rifusione\).](#)

## Le rettifiche non sono disciplinate da orientamenti interni specifici

**85** Il regolamento conferisce alla Commissione il diritto di intervenire qualora constati che il sistema di uno Stato membro non tuteli adeguatamente gli interessi finanziari dell'Unione. Prevede il diritto per la Commissione di "ridurre proporzionalmente il sostegno nell'ambito del dispositivo e di recuperare qualsiasi importo dovuto al bilancio dell'Unione o di chiedere il rimborso anticipato del prestito in caso di frode, corruzione e conflitto di interessi che ledano gli interessi finanziari dell'Unione qualora non vi sia stata rettifica da parte dello Stato membro, o una grave violazione di un obbligo derivante da detti accordi"<sup>40</sup>.

**86** Lo stesso articolo dispone che "[n]el decidere in merito all'importo del recupero e della riduzione o dell'importo da rimborsare anticipatamente, la Commissione rispetta il principio di proporzionalità e tiene conto della gravità della frode, della corruzione e del conflitto di interessi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, o di una violazione di un obbligo".

**87** Sebbene esistano disposizioni generali per le rettifiche forfettarie nelle convenzioni di finanziamento, la Commissione non ha ancora elaborato orientamenti interni relativi all'applicazione di tali tassi forfettari. A titolo esemplificativo, si rimanda agli [Orientamenti relativi al calcolo delle rettifiche finanziarie nel quadro delle procedure di verifica di conformità e di liquidazione finanziaria dei conti](#).

**88** L'assenza di orientamenti interni sull'applicazione di tali tassi forfettari riduce la trasparenza e non garantisce la coerenza delle disposizioni dell'RRF nei confronti degli Stati membri e delle altre parti interessate<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Articolo 22, paragrafo 5, del [regolamento](#).

<sup>41</sup> Paragrafo 106 dell'[analisi 01/2023](#)

## Conclusioni e raccomandazioni

**89** L'RRF deriva da un nuovo modello di erogazione in cui i pagamenti a favore degli Stati membri da parte della Commissione sono subordinati al conseguimento di traguardi e obiettivi. La Corte conclude che, in tempi relativamente brevi, la Commissione ha concepito un sistema di controllo composto da un insieme di verifiche ex ante approfondite, integrate da audit in loco al fine di determinare se i traguardi e gli obiettivi sono stati conseguiti in modo soddisfacente. Tuttavia, tale sistema di controllo fornisce, a livello dell'UE, un numero esiguo di informazioni comprovate attestanti il rispetto delle norme nazionali e dell'UE da parte dei progetti di investimento finanziati dall'RRF. La carenza di tali informazioni incide negativamente sulle garanzie che la Commissione può fornire circa la tutela degli interessi finanziari dell'Unione e si traduce in una lacuna sotto il profilo dell'obbligo di rendiconto a livello dell'UE.

**90** La Corte ha rilevato che le verifiche ex ante effettuate dalla Commissione per valutare il conseguimento dei traguardi e degli obiettivi sono approfondite. Come riferito nel capitolo 10 della propria [relazione annuale sull'esercizio finanziario 2021](#), la Corte ha riscontrato debolezze riguardanti la documentazione della valutazione della Commissione e rilevato che un metodo per decidere la sospensione (parziale) o la riduzione del pagamento non è ancora disponibile, aspetto in merito al quale ha formulato le raccomandazioni 10.1 e 10.2. Inoltre, la Corte ha osservato che la definizione e la documentazione della portata e degli obiettivi delle diverse fasi della valutazione preliminare potevano essere migliorate, in particolare per quanto riguarda la consultazione tecnica delle altre direzioni generali e degli altri servizi della Commissione (paragrafi [40-55](#)).

### Raccomandazione 1 – Migliorare le procedure riguardanti le verifiche ex ante

---

Sulla base dell'esperienza acquisita finora, la Commissione dovrebbe sviluppare ulteriormente le proprie procedure al fine di assicurare un'adeguata documentazione della valutazione effettuata e chiarire il ruolo e la portata della consultazione tecnica di altre DG e altri servizi.

**Termine di attuazione: 2023**

**91** La Commissione ha previsto audit ex post approfonditi in merito al conseguimento di traguardi e obiettivi. La pianificazione dei lavori di audit per il 2022 indica anche un'ampia copertura degli Stati membri. Tuttavia, l'adeguatezza degli audit ex post previsti potrà essere valutata solo in futuro (paragrafi [56-65](#)).

**92** L'attuazione efficace dell'RRF dipende dal conseguimento dei traguardi o degli obiettivi, purché le misure a questi connessi non siano successivamente annullate. La Corte rileva che al momento non vi sono orientamenti che consentano di intendere in maniera univoca cosa costituisca l'annullamento di una misura connessa a un traguardo o a un obiettivo già conseguito, come attenuare il rischio di annullamento, come un eventuale annullamento possa riflettersi sui pagamenti già effettuati e in corso (paragrafi [66-70](#)).

## **Raccomandazione 2 – Elaborare orientamenti relativi all'annullamento di misure connesse a un traguardo o a un obiettivo già conseguito**

---

La Commissione dovrebbe elaborare orientamenti e procedure riguardanti l'annullamento di misure connesse a obiettivi e traguardi già conseguiti al fine di assicurarne un'interpretazione e un'attuazione coerenti.

**Termine di attuazione: 2023**

**93** La Commissione ha elaborato documenti di pianificazione per gli audit dei sistemi al fine di coprire il sistema di controllo di ciascuno Stato membro e di tutelare così gli interessi finanziari dell'Unione (paragrafi [71-76](#)). La Corte osserva tuttavia che tali audit si concentreranno unicamente sui sistemi predisposti dagli Stati membri per rilevare i casi di corruzione, conflitto di interessi e doppio finanziamento. Le informazioni comprovate disponibili a livello dell'UE per quanto riguarda la conformità dei progetti finanziati dall'RRF alle norme nazionali e dell'UE sono pertanto limitate, il che incide negativamente sulle garanzie che la Commissione può fornire in merito a tale punto a livello di UE. La responsabilità che la Commissione assume in termini di tutela degli interessi finanziari dell'Unione è definita nella dichiarazione di affidabilità contenuta nella relazione annuale di attività 2021 della DG ECFIN. Essa non va oltre il compito di recuperare qualsiasi importo dovuto in caso di frode, corruzione e conflitto di interessi, qualora gli Stati membri non vi abbiano provveduto o in caso di accertata grave violazione dell'accordo di finanziamento (paragrafi [28-36](#)).

### Raccomandazione 3 – Colmare la lacuna esistente a livello dell'UE per quanto riguarda le garanzie sulla conformità alle norme nazionali e dell'UE

---

La Commissione dovrebbe individuare le misure necessarie per colmare la lacuna esistente a livello dell'UE per quanto riguarda le garanzie sulla conformità dei progetti di investimento finanziati dall'RRF alle norme nazionali e dell'UE.

**Termine di attuazione: 2023**

**94** La Corte ritiene che il valore reale delle dichiarazioni di gestione e delle sintesi degli audit degli Stati membri dipenderà in larga misura dall'estensione e dalla qualità degli audit in questione e osserva che non vi sono orientamenti precisi in merito alla loro copertura e concezione. La portata del lavoro di audit realizzato dalle autorità nazionali nel primo anno è stata, in generale, limitata. Le informazioni che la Commissione possiede in merito alla qualità del lavoro di audit si basano su scambi con le autorità nazionali di audit e sulla valutazione delle loro strategie nazionali di audit (paragrafi [77-79](#)).

**95** Per quanto riguarda la segnalazione dei casi di frode connessi all'RRF (paragrafi [80-84](#)), la Corte ha osservato quanto segue:

- o data l'assenza di informazioni centralizzate e standardizzate sulle frodi nel sistema di gestione delle irregolarità, i dati disponibili per pianificare e orientare gli audit dei sistemi sono incompleti;
- o attualmente, le controparti inaffidabili (destinatari finali) non sono né segnalate nel sistema di individuazione precoce e di esclusione né escluse dai finanziamenti dell'UE, come invece prevede la proposta di modifica delle disposizioni del regolamento finanziario (rifusione).

### Raccomandazione 4 – Armonizzare le segnalazioni dei casi di frode connessi all'RRF

---

La Commissione dovrebbe armonizzare la segnalazione dei casi di frode connessi all'RRF e registrare questi ultimi, assieme ad altre attività illecite, nel sistema di gestione delle irregolarità.

**Termine di attuazione: 2023**

**96** Le convenzioni di finanziamento sottoscritte con gli Stati membri prevedono diversi livelli di rettifica forfettaria qualora la Commissione riscontri, nel sistema di controllo di uno Stato membro, una carenza che costituisca una grave violazione dell'obbligo di tale paese di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione, quale sancito nella convenzione di finanziamento. Tuttavia, le attuali definizioni dei diversi livelli non consentono appieno di realizzare un'applicazione uniforme dei tassi forfettari (paragrafi [85-88](#)).

### **Raccomandazione 5 – Elaborare orientamenti interni per quanto riguarda le rettifiche**

---

La Commissione dovrebbe elaborare orientamenti interni per quanto riguarda l'applicazione delle rettifiche forfettarie stabilite nelle convenzioni di finanziamento in caso di carenze rilevate nei sistemi di controllo degli Stati membri che tutelano gli interessi finanziari dell'Unione.

**Termine di attuazione: 2023**

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione IV, presieduta da Jan Gregor, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo nella riunione del 15 febbraio 2023.

*Per la Corte dei conti europea*

Tony Murphy  
*Presidente*

# Abbreviazioni e acronimi

**CEF:** comitato economico e finanziario

**DG ECFIN:** direzione generale degli Affari economici e finanziari

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

**DG:** direzione generale

**DNSH:** principio di "non arrecare un danno significativo" (*do no significant harm*)

**EDES:** sistema di individuazione precoce e di esclusione (*Early Detection and Exclusion System*)

**IMS:** sistema di gestione delle irregolarità (*Irregularity Management System*)

**NGEU:** NextGenerationEU

**PIF:** tutela degli interessi finanziari (*protection des intérêts financiers*)

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

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

**SG RECOVER:** task force per la ripresa e la resilienza in seno al Segretariato generale della Commissione

## Glossario

**Comitato economico e finanziario:** comitato dell'Unione europea istituito per promuovere il coordinamento delle politiche tra gli Stati membri.

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

**EDES:** sistema istituito dalla Commissione europea per rafforzare la tutela degli interessi finanziari dell'Unione e garantire una sana gestione finanziaria. Scopo dell'EDES è tutelare gli interessi finanziari dell'Unione dall'azione di persone fisiche e giuridiche inaffidabili che richiedono fondi dell'UE o che hanno assunto impegni giuridici con la Commissione oppure altre istituzioni, organi o organismi dell'Unione.

**NextGenerationEU:** pacchetto di finanziamenti che mira ad aiutare gli Stati membri dell'UE a superare l'impatto economico e sociale della pandemia di COVID-19.

**Piano nazionale per la ripresa e la resilienza:** documento che definisce le riforme e gli investimenti previsti dallo Stato membro nel quadro del dispositivo per la ripresa e la resilienza.

**Sistema di gestione delle irregolarità:** applicazione usata dagli Stati membri per notificare all'OLAF le irregolarità, tra cui le frodi presunte.



## Risposte della Commissione

<https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=63634>

## Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=63634>

## Équipe di audit

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

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit V ("Finanziamento ed amministrazione dell'Unione"), presieduta da Jan Gregor, Membro della Corte. L'audit è stato diretto da Tony Murphy, Membro della Corte, coadiuvato da Wolfgang Stolz, capo di Gabinetto, e da Brian Murphy e Peter Borsos, attaché di Gabinetto; Judit Oroszki, prima manager; Gediminas Macys, capoincarico; Kristina Kosor e Raymond Larkin, auditor. Valérie Tempez-Erasmi ha fornito assistenza di segreteria.



*Da sinistra a destra:* Peter Borsos, Judit Oroszki, Kristina Kosor, Tony Murphy, Brian Murphy, Gediminas Macys, Wolfgang Stolz, Raymond Larkin, Valérie Tempez.

# COPYRIGHT

© Unione europea, 2023

La politica di riutilizzo della Corte dei conti europea è stabilita dalla [decisione della Corte n. 6-2019](#) sulla politica di apertura dei dati e sul riutilizzo dei documenti.

Salvo indicazione contraria (ad esempio, in singoli avvisi sui diritti d'autore), il contenuto dei documenti della Corte di proprietà dell'UE è soggetto a licenza [Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale \(CC BY 4.0\)](#). Ciò significa che, in linea generale, ne è consentito il riutilizzo, a condizione di citare la fonte in maniera appropriata e di indicare le eventuali modifiche. Chiunque riutilizzi materiale della Corte non deve distorcerne il significato o il messaggio originari. La Corte dei conti europea non è responsabile delle eventuali conseguenze derivanti dal riutilizzo del proprio materiale.

Nel caso un contenuto specifico permetta di identificare privati cittadini, ad esempio nelle foto che ritraggono personale della Corte, o includa lavori di terzi, occorre richiedere una autorizzazione aggiuntiva.

Ove concessa, tale autorizzazione annulla quella generale sopra menzionata e indica chiaramente ogni eventuale restrizione dell'uso.

Per utilizzare o riprodurre contenuti non di proprietà dell'UE, può essere necessario richiedere un'autorizzazione direttamente ai titolari dei diritti.

Le icone della figura 2 sono state realizzate utilizzando risorse tratte da [Flaticon.com](#).

© Freepik Company S.L. Tutti i diritti riservati.

Il software o i documenti coperti da diritti di proprietà industriale, come brevetti, marchi, disegni e modelli, loghi e nomi registrati, sono esclusi dalla politica di riutilizzo della Corte.

I siti Internet istituzionali dell'Unione europea, nell'ambito del dominio europa.eu, contengono link verso siti di terzi. Poiché esulano dal controllo della Corte, si consiglia di prender atto delle relative informative sulla privacy e sui diritti d'autore.

## Uso del logo della Corte dei conti europea

Il logo della Corte dei conti europea non deve essere usato senza previo consenso della stessa.

PDF	ISBN 978-92-847-9619-9	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/365631	QJ-AB-23-008-IT-N
HTML	ISBN 978-92-847-9603-8	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/520015	QJ-AB-23-008-IT-Q

Con una dotazione di 723,8 miliardi di euro (a prezzi correnti), il dispositivo per la ripresa e la resilienza (Recovery and Resilience Facility – RRF) rappresenta il principale strumento di finanziamento dell'UE volto ad attenuare l'impatto della pandemia di COVID-19. La Corte ha esaminato il sistema di controllo della Commissione concepito per l'RRF al fine di valutare in che modo esso consenta di accertare che i traguardi e gli obiettivi siano conseguiti in maniera soddisfacente e gli interessi finanziari dell'Unione tutelati. La Corte ha rilevato che, in tempi relativamente brevi, la Commissione ha elaborato un sistema di controllo che prevede un ampio processo di verifica del conseguimento dei traguardi e degli obiettivi. Tuttavia, a livello dell'UE permane una lacuna in termini di garanzie offerte e di obbligo di rendiconto per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione. La Corte raccomanda alla Commissione di individuare misure intese a colmare tale lacuna nonché di elaborare orientamenti relativi alle rettifiche e all'annullamento di misure connesse a traguardi e obiettivi già conseguiti.

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



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni  
dell'Unione europea

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

Tel. +352 4398-1

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