

Relazione speciale

Il quadro di monitoraggio della performance del dispositivo per la ripresa e la resilienza

Misura i progressi compiuti nell'attuazione,
ma non è sufficiente per rilevare la performance



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

Indice

	Paragrafo
Sintesi	I - VIII
Introduzione	01 - 13
Le principali caratteristiche del dispositivo per la ripresa e la resilienza	01 - 05
Quadro di monitoraggio, rendicontazione e valutazione dell'RRF	06 - 07
Ruoli e responsabilità nel contesto del monitoraggio, della rendicontazione e della valutazione dell'RRF	08 - 13
Le responsabilità della Commissione	08 - 11
Le responsabilità degli Stati membri	12 - 13
Estensione e approccio dell'audit	14 - 21
Osservazioni	22 - 93
Traguardi, obiettivi e indicatori comuni contribuiscono alla misurazione dei progressi compiuti nell'attuazione, ma sono di limitata utilità per valutare la performance complessiva	22 - 51
I traguardi e gli obiettivi dell'RRF misurano i progressi nell'attuazione del dispositivo, sebbene con alcune limitazioni	26 - 36
Gli indicatori comuni sono definiti in modo chiaro, ma forniscono un quadro incompleto delle realizzazioni e dei risultati dell'RRF	37 - 48
I traguardi e gli obiettivi, da un lato, e gli indicatori comuni, dall'altro, sono complementari fra loro, ma non coprono pienamente tutti gli aspetti della performance dell'RRF	49 - 51
La Commissione e gli Stati membri in genere hanno creato meccanismi per assicurare la qualità dei dati, ma vi sono carenze	52 - 72
La Commissione e gli Stati membri sono riusciti a creare in breve tempo sistemi informatici e strutture di governance e di controllo per l'RRF	54 - 57
Nel complesso, i dati comunicati per traguardi e obiettivi vengono attentamente monitorati e sottoposti ad audit, ma permangono rischi circa l'attendibilità dei dati	58 - 63
I dati trasmessi sugli indicatori comuni sono inficiati da problematiche di qualità	64 - 72

Gli obblighi di rendicontazione sono stati in gran parte rispettati, ma le informazioni sui progressi compiuti sono state finora modeste ed il quadro di valutazione presenta debolezze 73 - 93

Il quadro di valutazione è di agevole utilizzo, ma è inficiato da problemi di qualità dei dati e manca di trasparenza per alcuni aspetti 74 - 83

Le prime relazioni della Commissione sull'attuazione dell'RRF sono state finora in grado di includere solo limitate informazioni sui progressi compiuti 84 - 90

Nel complesso, le prime relazioni presentate dagli Stati membri sull'RRF erano in linea con gli obblighi di rendicontazione, ma non includevano tutte le informazioni pertinenti 91 - 93

Conclusioni e raccomandazioni 94 - 103

Allegati

Allegato I – I sei pilastri dell'RRF e le sottostanti aree d'intervento

Allegato II – Contenuto relativo ai PNRR nelle relazioni della Commissione

Allegato III – Dialogo sulla ripresa e la resilienza tra la Commissione ed il Parlamento europeo (2021-2022)

Abbreviazioni e acronimi

Glossario

Risposte finali della Commissione

Cronologia

Équipe di audit

Sintesi

I In risposta alla pandemia di COVID-19, è stato istituito un fondo per la ripresa da oltre 800 miliardi di euro (a prezzi correnti): il [NextGenerationEU](#) (NGEU). Il fulcro di tale fondo è il [dispositivo per la ripresa e la resilienza](#) (*Recovery and Resilience Facility* – RRF), istituito nel febbraio 2021, dal valore complessivo massimo di 723 miliardi di euro e comprendente fino a 338 miliardi di euro di sovvenzioni e 385 miliardi di euro di prestiti (a prezzi del 2022).

II Il presente audit è stato incluso nel programma di lavoro annuale della Corte in ragione della rilevanza e della novità dell'RRF, nonché dell'importanza di un solido quadro di monitoraggio della performance in questo contesto. La finalità dell'audit era appurare se il quadro di monitoraggio dell'RRF sia idoneo a misurarne la performance nel tempo. L'audit ha coperto il periodo che va dall'introduzione dell'RRF fino al dicembre 2022. Ciò ha permesso alla Corte di valutare un ciclo di rendicontazione sulla performance e di trarre conclusioni e formulare raccomandazioni volte a migliorare il quadro di monitoraggio, nonché a contribuire al dibattito sulle modalità di concezione e di attuazione di tali quadri per strumenti basati su finanziamenti non collegati ai costi. Dato che i regolamenti disciplinanti l'RRF non definiscono il concetto di "performance", la Corte utilizza la definizione da essa generalmente applicata nelle attività di audit: "misura in cui un intervento, un progetto o un programma finanziato dall'UE ha conseguito gli obiettivi prefissati e assicura un impiego ottimale delle risorse".

III Gli auditor della Corte hanno esaminato la documentazione disponibile presso la Commissione, hanno condotto colloqui con personale della Commissione e hanno incontrato le autorità nei cinque Stati membri selezionati ai fini dell'audit. La Corte conclude che il quadro di monitoraggio dell'RRF misura i progressi compiuti nell'attuazione, ma non è sufficiente per misurare la performance complessiva dell'RRF.

IV I traguardi e gli obiettivi contribuiscono a misurare i progressi compiuti nell'attuare gli investimenti e le riforme, ma presentano diversi livelli di ambizione e sono largamente incentrati sulle realizzazioni invece che sui risultati.

V Gli indicatori comuni sono finalizzati al monitoraggio dei progressi compiuti verso il conseguimento dell'obiettivo specifico e dell'obiettivo generale dell'RRF, nonché alla rendicontazione a tale riguardo. Tuttavia, non coprono appieno i sei pilastri dell'RRF (integrati nell'obiettivo generale di quest'ultimo), né riflettono interamente lo stato di avanzamento nel conseguire traguardi e obiettivi collegati agli investimenti e, in particolare, alle riforme. Per di più, analogamente ai traguardi e agli obiettivi, solo un numero limitato di indicatori comuni misura i risultati e nessuno di essi fa esplicito riferimento all'impatto. La Corte ritiene che i traguardi e gli obiettivi dell'RRF e gli indicatori comuni dello stesso siano complementari, ma che non coprano pienamente tutti gli aspetti della performance dell'RRF.

VI Nel complesso, i dati comunicati per i traguardi e gli obiettivi vengono attentamente monitorati e verificati, ma permangono rischi circa l'attendibilità dei dati, specie a livello di destinatario finale. I dati comunicati sugli indicatori comuni sono piuttosto limitati e largamente basati su stime; inoltre, sono soggetti unicamente a basilari controlli di plausibilità effettuati dalla Commissione.

VII Le prime relazioni della Commissione e degli Stati membri sull'RRF rispettavano per lo più gli obblighi d'informativa, ma le informazioni fornite sulla performance erano modeste, dal momento che l'attuazione era ancora in una fase iniziale. Il quadro di valutazione della ripresa e della resilienza (di seguito: "il quadro di valutazione"), ossia lo strumento della Commissione per riferire sull'attuazione dell'RRF, è facile da usare, ma è inficiato da problematiche di qualità dei dati ed in alcuni ambiti manca di trasparenza. Secondo la Corte, il regolamento RRF non indica chiaramente se la rendicontazione nella relazione annuale debba riferirsi alla spesa effettiva o a quella stimata; la Commissione comunica unicamente quest'ultima.

VIII Alla luce delle suddette constatazioni, la Corte raccomanda alla Commissione di:

- assicurare un quadro di monitoraggio e valutazione della performance esaustivo;
- migliorare la qualità dei dati relativi agli indicatori comuni;
- migliorare la trasparenza e la qualità dei dati comunicati nel quadro di valutazione;
- garantire una rendicontazione più informativa e coerente, in linea con tutti gli obblighi giuridici.

Introduzione

Le principali caratteristiche del dispositivo per la ripresa e la resilienza

01 In risposta alla pandemia di COVID-19, ed in periodo di crisi acuta, è stato istituito un fondo per la ripresa da oltre 800 miliardi di euro (a prezzi correnti): il NextGenerationEU (NGEU). Il fulcro di tale fondo è il dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility – RRF*)¹, istituito nel febbraio 2021, dal valore complessivo massimo di 723 miliardi di euro e comprendente 338 miliardi di euro di sovvenzioni e 385 miliardi di euro di prestiti (a prezzi del 2022).

02 L'ambito di applicazione dell'RRF, così come definito nel regolamento RRF², comprende investimenti e riforme nel quadro dei sei pilastri illustrati nella *figura 1*.

¹ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (chiamato “regolamento RRF” nella presente relazione).

² Articolo 3 del regolamento RRF.

Figura 1 – I sei pilastri



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del quadro di valutazione della ripresa e della resilienza.

03 In linea con i sei pilastri, il regolamento RRF stabilisce³ che “l’obiettivo generale del dispositivo è promuovere la **coesione economica, sociale e territoriale** dell’Unione” nei modi seguenti:

- o **migliorando la resilienza**, la preparazione alle crisi, la capacità di aggiustamento e il potenziale di crescita degli Stati membri;
- o **attenuando l’impatto sociale ed economico** di detta crisi, in particolare sulle donne;
- o contribuendo all’attuazione del **pilastro europeo dei diritti sociali**;
- o sostenendo **la transizione verde** e contribuendo al raggiungimento degli obiettivi climatici dell’Unione per il 2030 e dell’obiettivo della neutralità climatica dell’UE entro il 2050;
- o contribuendo alla **transizione digitale**;

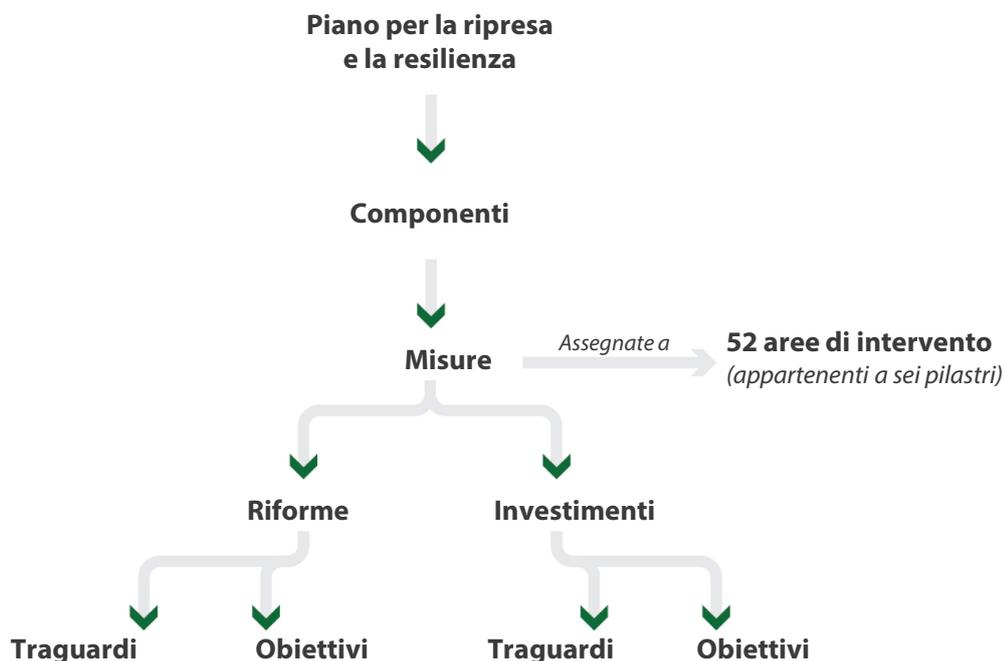
³ Articolo 4 del regolamento RRF.

- o aumentando la resilienza, la sicurezza e la sostenibilità del **sistema energetico dell'UE**;
- o contribuendo in tal modo alla **convergenza economica e sociale** verso l'alto, a ripristinare e a promuovere la **crescita sostenibile** e l'integrazione delle economie dell'Unione e a incentivare la creazione di **posti di lavoro di alta qualità**;
- o contribuendo all'**autonomia strategica dell'UE** unitamente a un'economia aperta, e generando un valore aggiunto europeo.

04 L'**obiettivo specifico** dell'RRF, così come definito dal regolamento, è fornire un sostegno finanziario che consenta agli Stati membri di raggiungere i traguardi e gli obiettivi delle riforme e degli investimenti stabiliti nei piani nazionali per la ripresa e la resilienza (PNRR).

05 I PNRR consistono di un insieme di misure, sotto forma di investimenti o riforme, raggruppate in componenti. Per ciascun investimento o riforma, i PNRR includono uno o più "traguardi" (risultati qualitativi) e/o "obiettivi" (risultati quantitativi). Le misure incluse nei PNRR dovrebbero riferirsi alle aree d'intervento dell'RRF, strutturate in sei pilastri (cfr. [figura 2](#); per l'elenco completo di tali aree d'intervento, cfr. [allegato I](#)). I finanziamenti che gli Stati membri ricevono non sono basati sul rimborso delle spese, ma sul "conseguimento soddisfacente" dei traguardi e degli obiettivi decisi nei rispettivi PNRR.

Figura 2 – Struttura dei PNRR



Fonte: Corte dei conti europea.

Quadro di monitoraggio, rendicontazione e valutazione dell'RRF

06 Il monitoraggio, la rendicontazione e la valutazione sono elementi essenziali per far sì che i fondi contribuiscano agli obiettivi perseguiti e all'impatto auspicato. Il monitoraggio e la rendicontazione dell'attuazione dell'RRF sono definiti dal regolamento RRF⁴ ed ulteriormente specificati in due atti delegati: uno sulla rendicontazione della spesa sociale nell'RRF⁵ e l'altro sugli indicatori comuni e gli elementi del quadro di valutazione della ripresa e della resilienza⁶.

⁴ Articoli 16, 29, 30 e 31 del regolamento RRF.

⁵ [Regolamento delegato \(UE\) 2021/2105](#) della Commissione, del 28 settembre 2021, che integra il regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, definendo una metodologia per la rendicontazione della spesa sociale.

⁶ [Regolamento delegato \(UE\) 2021/2106 della Commissione](#), del 28 settembre 2021, che integra il regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, stabilendo gli indicatori comuni e gli elementi dettagliati del quadro di valutazione della ripresa e della resilienza.

07 I meccanismi istituiti per monitorare e rendicontare sull’attuazione e sulla performance dell’RRF (qui chiamati collettivamente “il quadro di monitoraggio della performance dell’RRF”) consistono dei seguenti elementi principali:

- o **i traguardi e gli obiettivi**, definiti nelle decisioni di esecuzione del Consiglio, che misurano l’attuazione delle riforme e degli investimenti specificamente inclusi nei PNRR e, dunque, il conseguimento dell’obiettivo specifico dell’RRF;
- o **gli indicatori comuni**, basati su dati trasmessi dagli Stati membri, che sono usati per riferire sullo stato di avanzamento dell’RRF e a fini di monitoraggio e valutazione in relazione all’obiettivo generale ed all’obiettivo specifico dell’RRF;
- o varie **relazioni presentate dagli Stati membri** alla Commissione e al grande pubblico sui progressi compiuti nell’attuazione del rispettivo PNRR;
- o varie **relazioni presentate dalla Commissione europea** ai portatori d’interesse e al grande pubblico, compreso il quadro di valutazione.

Ruoli e responsabilità nel contesto del monitoraggio, della rendicontazione e della valutazione dell’RRF

Le responsabilità della Commissione

08 Il monitoraggio effettuato dalla Commissione dovrebbe essere mirato e proporzionato alle attività svolte nell’ambito dell’RRF. In particolare, la Commissione deve garantire una raccolta efficiente, efficace e tempestiva dei dati utilizzati per il monitoraggio dell’attuazione delle attività e del conseguimento dei risultati⁷. La Commissione deve inoltre presentare una relazione di valutazione indipendente nella quale sono valutati, in particolare, la misura in cui sono stati conseguiti gli obiettivi, l’efficienza nell’uso delle risorse e il valore aggiunto europeo; deve inoltre verificare se tutti gli obiettivi e le azioni siano ancora pertinenti⁸. L’RRF dovrebbe essere valutato sulla base delle informazioni raccolte tramite specifiche prescrizioni in materia di monitoraggio; se del caso, tali prescrizioni dovrebbero includere indicatori misurabili che fungano da base per valutare gli effetti del dispositivo sul campo⁹.

⁷ Articolo 29 del regolamento RRF.

⁸ Articolo 32, paragrafo 2, del regolamento RRF.

⁹ Considerando 64 del regolamento RRF.

09 Secondo quanto disposto dal regolamento RRF, la Commissione è tenuta a presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione annuale in merito all’attuazione del dispositivo¹⁰, nonché una relazione di riesame nel 2022¹¹. Inoltre, la Commissione deve riferire in merito alle spese finanziate dall’RRF a titolo di ciascuno dei sei pilastri¹², sulla base della ripartizione delle spese stimate fornita nei PNRR approvati.

10 Al fine di agevolare la rendicontazione da parte degli Stati membri, la Commissione ha creato uno strumento chiamato “FENIX” per raccogliere e monitorare dati su traguardi e obiettivi e sugli indicatori comuni, nonché per ricevere elementi probatori e giustificativi per le domande di pagamento.

11 La Commissione ha inoltre istituito il quadro di valutazione¹³ per illustrare i progressi compiuti nell’attuazione dell’RRF in termini di traguardi e obiettivi raggiunti e di indicatori comuni utilizzati nell’ambito di ciascuno dei sei pilastri (cfr. [figura 1](#)).

Le responsabilità degli Stati membri

12 In ciascuno Stato membro, un organismo di coordinamento è responsabile di raccogliere e aggregare i dati e di fornire una rendicontazione consolidata alla Commissione. Detiene inoltre la responsabilità generale per il monitoraggio dell’attuazione del PNRR di quel paese. In genere, sono gli organismi attuatori negli Stati membri, come i ministeri, ad essere preposti all’attuazione delle riforme e degli investimenti e alla raccolta dei dati sul raggiungimento di traguardi e obiettivi, nonché a dover riferire in merito all’organismo di coordinamento.

13 Gli Stati membri sono tenuti a riferire in merito ai progressi compiuti nella realizzazione del rispettivo PNRR, anche riguardo agli indicatori comuni¹⁴. Dovevano inoltre istituire autorità di audit, o utilizzare quelle esistenti, per fornire garanzie sui rispettivi sistemi di controllo e sul conseguimento di traguardi e obiettivi.

¹⁰ Articolo 31, paragrafo 1, del regolamento RRF.

¹¹ Articolo 16 del regolamento RRF.

¹² Articolo 29, paragrafo 3, del regolamento RRF.

¹³ Articolo 30 del regolamento RRF.

¹⁴ Articolo 27 del regolamento RRF.

Estensione e approccio dell'audit

14 Il presente audit è stato incluso nel programma di lavoro annuale della Corte in ragione della rilevanza e della novità dell'RRF, nonché dell'importanza di un solido quadro di monitoraggio della performance in questo contesto. L'audit ha coperto il periodo che va dall'introduzione dell'RRF fino al dicembre 2022. Ciò ha permesso alla Corte di valutare un ciclo di rendicontazione sulla performance e di trarre conclusioni e formulare raccomandazioni volte a migliorare il quadro di monitoraggio, nonché a contribuire al dibattito sulle modalità di concezione e di attuazione di tali quadri per strumenti basati su finanziamenti non collegati ai costi.

15 La Corte ha verificato se il quadro di monitoraggio dell'RRF sia idoneo alla misurazione della performance del dispositivo. Ha accertato se:

- 1) gli elementi del quadro di monitoraggio dell'RRF siano idonei alla misurazione della performance del dispositivo;
- 2) la Commissione e gli Stati membri dispongano di meccanismi per assicurare la qualità dei dati;
- 3) le relazioni della Commissione e degli Stati membri forniscano informazioni adeguate e tempestive.

16 Gli auditor della Corte hanno esaminato la documentazione disponibile presso la Commissione e hanno tenuto colloqui con gli addetti della Commissione. In aggiunta, hanno incontrato personale degli organismi di coordinamento dell'RRF, delle autorità di audit e degli organi attuatori dei cinque Stati membri inclusi nel campione: Grecia, Francia, Italia, Portogallo e Romania. Detti paesi sono stati scelti sulla base di criteri includenti gli importi da essi ricevuti, i rispettivi progressi compiuti nell'attuazione e le modalità con le quali il coordinamento dell'RRF è organizzato a livello nazionale.

17 I criteri di audit impiegati dalla Corte derivano da disposizioni normative (in particolare, il regolamento RRF e gli atti delegati) e dalle norme e procedure interne della Commissione (quali ad esempio linee guida e metodologie).

18 Gli auditor della Corte hanno analizzato traguardi e obiettivi nei piani dei cinque Stati membri campionati e gli indicatori comuni di tutti gli Stati membri che avevano trasmesso dati al giugno 2022.

19 Per valutare nella pratica i processi di raccolta dei dati seguiti dagli Stati membri scelti, hanno effettuato un esame in loco di un campione di 16 obiettivi che erano stati già raggiunti o il cui raggiungimento era prossimo. Per detti obiettivi, hanno tracciato i dati degli Stati membri dalla raccolta iniziale al caricamento su FENIX unitamente agli elementi probatori. Hanno inoltre esaminato i processi di raccolta e verifica dei dati seguiti dagli Stati membri per gli indicatori comuni.

20 Infine, hanno esaminato la rendicontazione contenuta nel quadro di valutazione e altre relazioni della Commissione e degli Stati membri sull'RRF.

21 Il presente audit si iscrive in una serie di audit che la Corte pianifica di espletare sull'NGEU e sull'RRF. Prende le mosse da informazioni già raccolte in precedenti audit, analisi e pareri della Corte in questo settore d'intervento¹⁵. Non tiene conto dei nuovi obblighi e obiettivi previsti dal regolamento REPowerEU che ha modificato il regolamento RRF¹⁶.

¹⁵ In particolare: [relazione speciale 21/2022](#) e [analisi 01/2023](#) della Corte dei conti europea.

¹⁶ [Regolamento \(UE\) 2023/435](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 febbraio 2023, che modifica il regolamento (UE) 2021/241 per quanto riguarda l'inserimento di capitoli dedicati al piano REPowerEU nei piani per la ripresa e la resilienza e che modifica i regolamenti (UE) n. 1303/2013, (UE) 2021/1060 e (UE) 2021/1755, e la direttiva 2003/87/CE.

Osservazioni

Traguardi, obiettivi e indicatori comuni contribuiscono alla misurazione dei progressi compiuti nell'attuazione, ma sono di limitata utilità per valutare la performance complessiva

22 Traguardi e obiettivi, da un lato, e indicatori comuni, dall'altro, sono i due principali elementi costitutivi del quadro di monitoraggio della performance dell'RRF. I traguardi e gli obiettivi misurano i progressi compiuti dagli Stati membri nell'attuare gli investimenti e le riforme elencati nel rispettivo PNRR – e dunque il raggiungimento dell'obiettivo specifico dell'RRF. La finalità degli indicatori comuni, invece, è riferire sullo stato di avanzamento dell'RRF e facilitare il monitoraggio e la valutazione dei progressi compiuti verso il raggiungimento dell'obiettivo specifico e di quello generale dell'RRF.

23 La Corte ha valutato la misura in cui sia i traguardi e gli obiettivi sia gli indicatori comuni hanno contribuito alla misurazione della performance dell'RRF. Ha inoltre valutato se questi due elementi siano complementari e se, considerati congiuntamente, siano sufficienti per misurare la performance dell'RRF e i progressi compiuti verso gli obiettivi specifico e generale del dispositivo.

24 Il regolamento RRF fa riferimento al fatto che la natura dello strumento è basata “sulla performance”¹⁷ in quanto, a differenza della maggior parte degli altri programmi dell'UE, i pagamenti della Commissione agli Stati membri sono basati sul conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi predefiniti, anziché sul rimborso di spese ammissibili. La Corte osserva, tuttavia, che né il regolamento RRF né il regolamento delegato sul quadro di valutazione¹⁸ definiscono il concetto di “performance”.

25 In linea con la metodologia della Corte, la performance viene definita come la misura in cui un intervento, un progetto o un programma finanziato dall'UE ha conseguito gli obiettivi prefissati e assicura un impiego ottimale delle risorse.

¹⁷ Considerando 53 del regolamento RRF.

¹⁸ Regolamento delegato (UE) 2021/2106 della Commissione.

I traguardi e gli obiettivi dell'RRF misurano i progressi nell'attuazione del dispositivo, sebbene con alcune limitazioni

26 Ciascun PNRR includeva un insieme di misure, sotto forma di investimento oppure di riforma. La decisione di esecuzione del Consiglio fornisce una panoramica di tutte le misure nel PNRR in questione, compresa una descrizione di ogni misura, dei suoi traguardi ed obiettivi e del calendario indicativo di attuazione. Inoltre, gli accordi operativi comprendono un meccanismo di verifica che specifica ulteriormente le modalità con le quali verrà dimostrato il conseguimento di ciascun traguardo e di ciascun obiettivo.

I traguardi e gli obiettivi sono in genere adatti a misurare i progressi di attuazione, ma il loro livello di ambizione varia

27 Nel corso del presente audit, la Corte ha esaminato i PNRR dei cinque Stati membri selezionati, constatando che, nel complesso, i traguardi e gli obiettivi in essi contenuti erano idonei alla misurazione dei progressi compiuti nell'attuazione di investimenti e riforme. Nella precedente relazione speciale sulla valutazione dei PNRR da parte della Commissione¹⁹, la Corte aveva osservato che alcuni traguardi ed obiettivi mancano di chiarezza. Inoltre, dall'analisi dei cinque PNRR campionati condotta dagli auditor della Corte è emerso che alcuni traguardi e obiettivi sono più impegnativi di altri (cfr. esempi nel [riquadro 1](#)).

¹⁹ [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", paragrafo 82.

Riquadro 1: Esempi di livelli di ambizione variabili nei traguardi e negli obiettivi per misure simili

- Per misure relative alla formazione, gli obiettivi finali andavano da “sviluppare un corso di formazione” a “numero di partecipanti iscritti”, “numero di partecipanti che hanno completato la formazione” o persino numero di “partecipanti certificati”;
- per misure relative alla decarbonizzazione dell’industria, gli obiettivi finali andavano da “numero di progetti completati” a “completamento di progetti che ottengono una riduzione di almeno il 30 % delle emissioni dirette ed indirette di gas a effetto serra rispetto alle emissioni ex ante”;
- per misure relative all’efficientamento energetico di edifici privati, gli obiettivi finali andavano da “sovvenzioni concesse a famiglie che si impegnano ad effettuare lavori di ristrutturazione” a “numero di metri quadri ristrutturati” o “numero di ristrutturazioni certificate completate”;
- per misure relative al trasporto sostenibile, in alcuni casi doveva essere raggiunto un numero specifico di “veicoli acquistati”, “veicoli acquistati e funzionanti” o persino “veicoli sostituiti con veicoli elettrici”, mentre a volte era stato fissato l’obiettivo di “ridurre le emissioni atmosferiche inquinanti” utilizzando mezzi di trasporto maggiormente sostenibili.

28 Per di più, dall’analisi dei PNRR dei cinque Stati membri campionati condotta dalla Corte, è emerso che, in alcuni casi, l’obbligo di conseguire traguardi ed obiettivi disposto dalla decisione di esecuzione del Consiglio differiva dalle informazioni contenute nei meccanismi di verifica previsti dagli accordi operativi (cfr. [tabella 1](#)), che rendevano il traguardo o l’obiettivo notevolmente più chiaro o più misurabile.

29 Tuttavia, secondo la metodologia pubblicata dalla Commissione nel febbraio 2023²⁰, ai fini della valutazione del conseguimento soddisfacente di traguardi e obiettivi non dovrebbero essere presi in considerazione i meccanismi di verifica né le fasi di monitoraggio riportati negli accordi operativi.

²⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, “Due anni di dispositivo per la ripresa e la resilienza – Uno strumento peculiare al centro della trasformazione verde e digitale dell’UE”, COM(2023) 99, allegato I.

Tabella 1 – Esempi di specifiche per la misurazione di quanto conseguito che differiscono tra la decisione di esecuzione del Consiglio e gli accordi operativi

Stato membro	Misura	Traguardo (T) o obiettivo (O)	Descrizione nella decisione di esecuzione del Consiglio	Meccanismo di verifica previsto dagli accordi operativi
Grecia	Riforma 16981: Miglioramento della pianificazione e del coordinamento delle politiche	Programma di formazione avviato con 100 funzionari pubblici selezionati per partecipare (T)	[...] è avviato un programma di formazione e la relativa procedura di accreditamento con almeno 100 funzionari pubblici iscritti [...]	i) azioni di formazione e di certificazione completate; ii) numero di persone iscritte, compresi funzionari pubblici selezionati per gli “indirizzi esecutivi”; iii) tipo di formazione e certificazione fornita , con dettagli sul contenuto e sul formato di apprendimento utilizzato
Francia	Investimento C8.I2: Riqualificazione attraverso programmi di formazione duale (Pro-A)	Dipendenti che beneficiano del programma Pro-A: 90 000 (O)	Numero di dipendenti che partecipano alla riqualificazione attraverso programmi di formazione duale”	[...] un elenco di tutte le formazioni Pro-A, specificante la durata prevista, con un riferimento ai certificati rilasciati nel corso delle formazioni.
Italia	Investimento 1.7.1: Servizio civile digitale	Cittadini partecipanti a iniziative di formazione [...] 1 000 000 (O)	Almeno un milione di cittadini partecipanti a iniziative di formazione [...]	[...] a) Un elenco dei singoli certificati , comprendente il rispettivo numero di riferimento, da cui risulta che i programmi di formazione sono stati completati [...]

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base degli allegati alle decisioni di esecuzione del Consiglio e degli accordi operativi.

I traguardi e gli obiettivi non sempre misurano il completamento di una misura

30 Nella relazione speciale sulla valutazione dei PNRR da parte della Commissione²¹, la Corte aveva osservato che i traguardi e gli obiettivi di una specifica misura del PNRR non contemplavano sempre tutte le fasi fondamentali della sua attuazione. Con il presente audit, la Corte ha verificato se, nei PNRR degli Stati inclusi nel campione, il traguardo o l'obiettivo finale di ciascuna misura rendano possibile stabilire se questa è stata completata con successo.

31 Gli auditor della Corte hanno analizzato le decisioni di esecuzione del Consiglio per i cinque Stati membri inclusi nel campione, le quali riguardano 740 misure. È emerso che, per circa il 5 % delle misure, l'ultimo traguardo o obiettivo non indica il completamento della misura in questione (cfr. esempi nel riquadro 2). Non sarà quindi possibile stabilire se dette misure siano state completate con successo basandosi unicamente sui rispettivi traguardi o obiettivi finali. La percentuale di tali misure varia da uno Stato membro campionato all'altro e va da solo l'1 % della Grecia al 16 % della Francia.

32 Inoltre, circa il 2 % delle misure incluse nel campione della Corte non verranno completate del tutto entro il 31 agosto 2026²², termine ultimo fissato dal regolamento RRF. Ciò limiterà la capacità della Commissione di misurare il contributo di queste misure agli obiettivi dell'RRF.

²¹ 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", paragrafi 83-84.

²² Articolo 18, paragrafo 4, lettera i), e articolo 20, paragrafo 5, lettera d), del regolamento RRF.

Riquadro 2: Esempi di obiettivi finali che non indicano il completamento della misura

- **Francia:** l'obiettivo finale di una misura concernente l'ecologia e la biodiversità è la superficie forestale per la quale è stata impegnata una sovvenzione al fine di migliorare, adattare, rigenerare o ricostituire la foresta (al primo trimestre del 2023).
- **Italia:** l'obiettivo finale di una misura concernente il rafforzamento e potenziamento della ricerca biomedica del sistema sanitario nazionale (SSN) è il pagamento di una prima tranches di finanziamenti per 324 progetti di ricerca (al quarto trimestre del 2025).

Traguardi ed obiettivi sono incentrati sulle realizzazioni invece che sui risultati

33 Nei propri orientamenti²³, la Commissione ha suggerito agli Stati membri di fissare indicatori di input o, preferibilmente, indicatori di realizzazione per i traguardi e gli obiettivi contenuti nei rispettivi PNRR. Ha inoltre consigliato loro di evitare di fissare traguardi o obiettivi esulanti dal loro controllo.

34 In linea con il regolamento finanziario dell'UE e con la metodologia da essa applicata, la Corte classifica i termini "risorsa" (input), "realizzazione" (output), "risultato" e "impatto" così come illustrato in [figura 3](#).

²³ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *"Guidance to member states' recovery and resilience plans"* ("Orientamenti per i piani per la ripresa e la resilienza degli Stati membri"), SWD(2021) 12, Parte 1/2, pag. 34.

Figura 3 – Classificazione di “risorsa” (input), “realizzazione” (output), “risultato” e “impatto”



Fonte: Corte dei conti europea.

35 Al fine di poter misurare la performance delle misure e, in ultima analisi, il loro contributo all'obiettivo generale dell'RRF, è importante che traguardi e obiettivi vadano oltre la rilevazione delle risorse (input). Idealmente, dovrebbero essere riferiti ai risultati o all'impatto, ove possibile²⁴. La Corte riconosce, tuttavia, che includere indicatori di impatto è ambizioso, poiché potrebbero non essere adatti allo stretto calendario dell'RRF.

36 I traguardi e gli obiettivi elencati nei PNRR campionati ai fini del presente audit sono per lo più orientati alle realizzazioni. Ciò significa che valutano unicamente il conseguimento di una specifica misura ed in genere non forniranno informazioni sufficienti sul contributo di questa all'obiettivo generale dell'RRF.

²⁴ Relazione speciale 21/2022, paragrafo 89.

Gli indicatori comuni sono definiti in modo chiaro, ma forniscono un quadro incompleto delle realizzazioni e dei risultati dell'RRF

37 Il secondo elemento fondamentale del quadro di monitoraggio della performance dell'RRF è costituito dagli indicatori comuni, i quali sono basati sugli indicatori di performance utilizzati per i fondi strutturali (nella fattispecie, il Fondo europeo di sviluppo regionale ed il Fondo di coesione). Sono pensati come mezzo per rendicontare sullo stato di avanzamento nell'attuazione dell'RRF e per monitorare e valutare i progressi compiuti verso il raggiungimento dell'obiettivo generale e di quello specifico del dispositivo²⁵. In totale, vi sono 14 indicatori comuni (cfr. *figura 4*); per alcuni di essi, le informazioni fornite sono ulteriormente disaggregate (ad esempio, per età o per sesso).

Figura 4 – Indicatori comuni dell'RRF

1	Risparmi sul consumo annuo di energia primaria	8	Ricercatori che lavorano in centri di ricerca beneficiari di un sostegno
2	Capacità operativa supplementare per l'energia rinnovabile	9	Imprese beneficiarie di un sostegno (tra cui piccole imprese, comprese le microimprese, medie e grandi imprese)
3	Infrastrutture per i combustibili alternativi (punti di ricarica/rifornimento)	10	Numero di partecipanti in un percorso di istruzione o di formazione
4	Popolazione che beneficia di misure di protezione contro inondazioni, incendi boschivi e altre catastrofi naturali connesse al clima	11	Numero di persone che hanno un lavoro o che cercano un lavoro
5	Abitazioni aggiuntive con accesso a Internet fornito attraverso reti ad altissima capacità	12	Capacità delle strutture di assistenza sanitaria nuove o modernizzate
6	Imprese beneficiarie di un sostegno per sviluppare prodotti, servizi e applicazioni digitali	13	Capacità delle classi nelle strutture per la cura dell'infanzia e nelle strutture scolastiche nuove o modernizzate
7	Utenti di servizi, prodotti e processi digitali pubblici nuovi/aggiornati	14	Numero di giovani che ricevono sostegno

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del regolamento delegato (UE) 2021/2106 della Commissione.

Nel complesso, è chiaro cosa misurano gli indicatori comuni, ma sono stati introdotti tardi nel processo ed il loro ambito di applicazione varia

38 Nel complesso, la Corte ha constatato che risulta chiaro cosa debba essere misurato, e con quali modalità, dagli indicatori comuni. Inoltre, i rappresentanti degli Stati membri intervistati dagli auditor della Corte nel corso delle visite di audit giudicavano chiari gli orientamenti della Commissione e hanno riferito che la Commissione aveva risposto alle loro domande in modo tempestivo.

²⁵ Articolo 29, paragrafo 4, lettera a), del regolamento RRF.

39 Tuttavia, l'ambito di applicazione e il livello di dettaglio degli indicatori comuni variano notevolmente. Alcuni sono abbastanza specifici (ad esempio, l'indicatore comune 3 "Infrastrutture per i combustibili alternativi (punti di ricarica/rifornimento)", mentre altri sono definiti in modo molto ampio (ad esempio, l'indicatore comune 7 "Utenti di servizi, prodotti e processi digitali pubblici nuovi e aggiornati"), poiché i servizi, prodotti e processi in questione vanno da nuovi cavi per computer, tastiere o mouse a utenti di un nuovo prodotto digitale).

40 Per di più, il regolamento delegato²⁶ sugli indicatori comuni è entrato in vigore nel dicembre 2021, dieci mesi dopo l'entrata in vigore del regolamento RRF. A quella data, 25 Stati membri avevano presentato il proprio PNRR alla Commissione e 21 di questi PNRR erano già stati approvati dal Consiglio. Di conseguenza, nel momento in cui è iniziata l'attuazione dell'RRF non era del tutto chiaro quali dati dovessero essere raccolti e comunicati per gli indicatori comuni. A causa di questo ritardo, gli Stati membri che hanno iniziato prima ad attuare il proprio PNRR hanno talvolta avuto difficoltà a raccogliere le informazioni di rendicontazione necessarie. È stato questo, ad esempio, il caso della Francia, paese che stava già applicando una metodologia diversa per misurare alcune realizzazioni.

Gli indicatori comuni coprono solo in parte l'obiettivo generale e l'obiettivo specifico dell'RRF

41 Gli indicatori comuni sono concepiti per misurare i progressi compiuti verso il raggiungimento degli obiettivi dell'RRF. La [figura 5](#) fornisce una panoramica dei nessi tra gli indicatori comuni e i sei pilastri integrati nell'obiettivo generale dell'RRF (cfr. paragrafo [03](#)).

²⁶ Regolamento delegato (UE) 2021/2106 della Commissione.

Figura 5 – Copertura dei sei pilastri da parte degli indicatori comuni

SEI PILASTRI	INDICATORI COMUNI RIGUARDANTI I PILASTRI
 <p>Transizione verde</p>	<ul style="list-style-type: none"> • IC 1 Risparmi sul consumo annuo di energia primaria • IC 2 Capacità operativa supplementare per l'energia rinnovabile • IC 3 Infrastrutture per i combustibili alternativi (punti di ricarica/rifornimento) • IC 4 Popolazione che beneficia di misure di protezione contro inondazioni, incendi boschivi e altre catastrofi naturali connesse al clima
 <p>Trasformazione digitale</p>	<ul style="list-style-type: none"> • IC 5 Abitazioni aggiuntive con accesso a Internet fornito attraverso reti ad altissima capacità • IC 6 Imprese beneficiarie di un sostegno per sviluppare prodotti, servizi e applicazioni digitali • IC 7 Utenti di servizi, prodotti e processi digitali pubblici nuovi/aggiornati • IC 10 Numero di partecipanti in un percorso di istruzione o di formazione
 <p>Crescita intelligente, sostenibile e inclusiva</p>	<ul style="list-style-type: none"> • IC 1 Risparmi sul consumo annuo di energia primaria • IC 2 Capacità operativa supplementare per l'energia rinnovabile • IC 3 Infrastrutture per i combustibili alternativi (punti di ricarica/rifornimento) • IC 6 Imprese beneficiarie di un sostegno per sviluppare prodotti, servizi e applicazioni digitali • IC 8 Ricercatori che lavorano in centri di ricerca beneficiari di un sostegno • IC 9 Imprese beneficiarie di un sostegno (tra cui piccole imprese, comprese le microimprese, medie e grandi imprese) • IC 11 Numero di persone che hanno un lavoro o che cercano un lavoro
 <p>Coesione sociale e territoriale</p>	<ul style="list-style-type: none"> • IC 4 Popolazione che beneficia di misure di protezione contro inondazioni, incendi boschivi e altre catastrofi naturali connesse al clima • IC 5 Abitazioni aggiuntive con accesso a Internet fornito attraverso reti ad altissima capacità • IC 10 Numero di partecipanti in un percorso di istruzione o di formazione • IC 11 Numero di persone che hanno un lavoro o che cercano un lavoro • IC 12 Capacità delle strutture di assistenza sanitaria nuove o modernizzate • IC 13 Capacità delle classi nelle strutture per la cura dell'infanzia e nelle strutture scolastiche nuove o modernizzate
 <p>Salute e resilienza economica, sociale e istituzionale</p>	<ul style="list-style-type: none"> • IC 7 Utenti di servizi, prodotti e processi digitali pubblici nuovi/aggiornati • IC 10 Numero di partecipanti in un percorso di istruzione o di formazione • IC 12 Capacità delle strutture di assistenza sanitaria nuove o modernizzate
 <p>Politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani</p>	<ul style="list-style-type: none"> • IC 13 Capacità delle classi nelle strutture per la cura dell'infanzia e nelle strutture scolastiche nuove o modernizzate • IC 14 Numero di giovani che ricevono sostegno

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del [regolamento delegato \(UE\) 2021/2106 della Commissione](#).

42 La Corte osserva che gli indicatori comuni coprono i sei pilastri, integrati nell'**obiettivo generale** dell'RRF, solo in misura limitata. A ciascun pilastro fanno riferimento almeno due indicatori comuni, ma non vengono coperte tutte le aree d'intervento nell'ambito di ciascun pilastro. Di conseguenza, alcuni pilastri, specie quelli che sono ampi o comprendono diversi elementi, sono **solo parzialmente coperti dagli indicatori comuni**.

43 La Corte ha constatato che ciò era vero per tre dei sei pilastri. La *figura 6* illustra le aree d'intervento non coperte da nessun indicatore comune per tre pilastri particolarmente ampi:

- “Transizione verde”, nell'ambito del quale una delle 11 aree di intervento non è collegata a nessun indicatore;
- “Crescita intelligente, sostenibile e inclusiva”, nell'ambito del quale tre delle 10 aree di intervento non sono collegate a nessun indicatore;
- “Salute e resilienza economica, sociale e istituzionale”, nell'ambito del quale 10 delle 14 aree di intervento mancano di un corrispondente indicatore comune che misuri i progressi compiuti.

Figura 6 – Aree di intervento non coperte da alcun indicatore comune

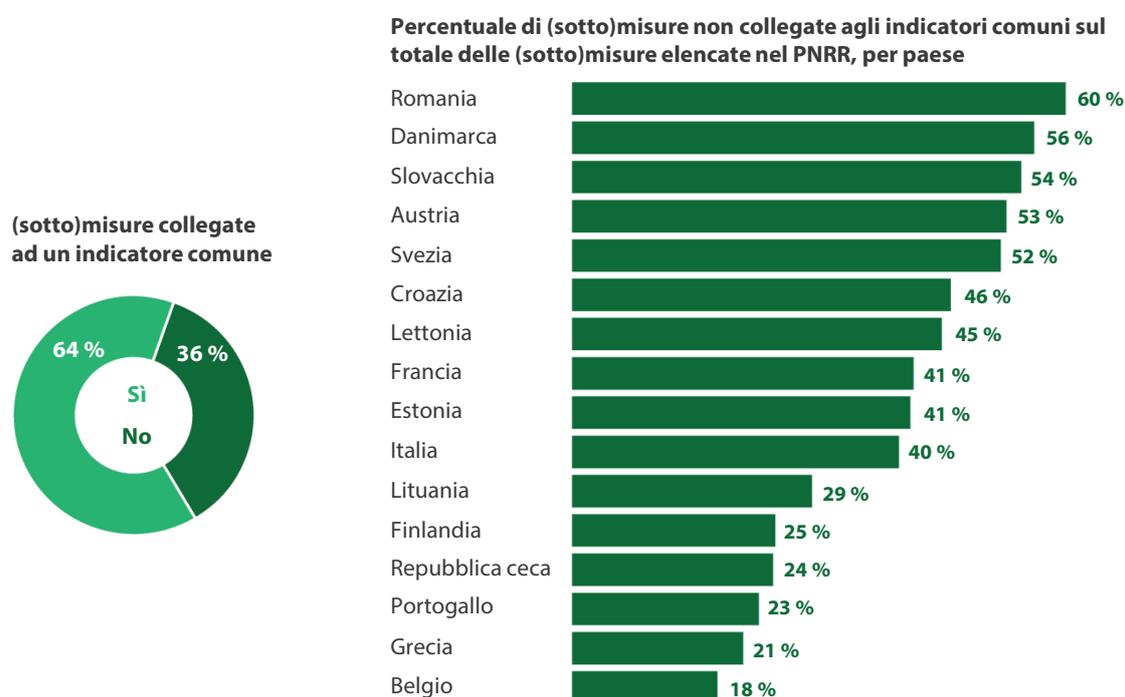
PILASTRI	AREA D'INTERVENTO NON COPERTA DA ALCUN INDICATORE COMUNE
 Transizione verde	<ul style="list-style-type: none"> • Protezione e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi
 Crescita intelligente, sostenibile e inclusiva	<ul style="list-style-type: none"> • Settore culturale • Modifiche normative per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva • Cooperazione transnazionale
 Salute e resilienza economica, sociale e istituzionale	<ul style="list-style-type: none"> • Capacità di reazione alle crisi • Continuità delle attività e continuità del servizio pubblico (nelle crisi) • Efficacia dei sistemi giudiziari • Misure fiscali, incluse misure relative alla pianificazione fiscale aggressiva • Politica di bilancio e governance di bilancio • Prevenzione delle frodi • Vigilanza antiriciclaggio • Riforme del settore finanziario • Riforme relative allo Stato di diritto • Autonomia strategica

Fonte: Corte dei conti europea.

44 Gli indicatori comuni sono inoltre tesi a rilevare i progressi compiuti verso il conseguimento dell'obiettivo specifico mediante le riforme e gli investimenti previsti nei PNRR²⁷. La Commissione ha chiesto agli Stati membri di preparare, su base volontaria, una tabella di corrispondenza illustrante quali misure contribuiscono a quale(i) indicatore(i) comune(i). Al marzo 2023, vi avevano provveduto 12 Stati membri, mentre quattro Stati membri avevano presentato un progetto di tabella. Dall'analisi effettuata dagli auditor della Corte sulle tabelle di corrispondenza disponibili emerge che il 36 % dell'insieme delle misure di questi Stati membri non concorrono a nessuno degli indicatori comuni (cfr. [figura 7](#)).

²⁷ Articolo 1, lettera f), del [regolamento delegato \(UE\) 2021/2106 della Commissione](#).

Figura 7 – Collegamenti tra (sotto)misure ed indicatori comuni, sulla base delle tabelle di corrispondenza completate



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle tabelle di corrispondenza trasmesse alla Commissione europea da 16 Stati membri.

45 Come illustrato nella [figura 7](#), gli indicatori comuni non coprono in modo esaustivo tutti gli investimenti e le riforme importanti inclusi nei PNRR. Le misure che non sono collegabili a nessun indicatore comune si riferiscono per lo più a grandi riforme strutturali (riforme economiche, del mercato del lavoro e del sistema giudiziario), al mercato delle telecomunicazioni mobili, agli investimenti in infrastrutture e trasporti pubblici, alla conservazione e alla protezione della natura nonché alla gestione dei rifiuti e all'economia circolare.

46 Le valutazioni dei progressi compiuti per quanto attiene alle riforme sono in genere di natura qualitativa invece che quantitativa: detti progressi sono intrinsecamente difficili da misurare tramite indicatori numerici. Circa il 60 % delle misure che nelle tabelle di corrispondenza non sono collegate a nessun indicatore comune è relativo a riforme. Queste considerazioni riguardano i 16 Stati membri che hanno trasmesso le tabelle di corrispondenza, con vari gradi di completezza. Per di più, circa tre riforme su quattro di quelle incluse nei PNRR dei 16 Stati membri oggetto dell'analisi della Corte non sono collegate a nessun indicatore comune, mentre per quanto riguarda gli investimenti tale incidenza è notevolmente inferiore: circa un quarto. Di conseguenza, gli indicatori comuni non coprono in modo adeguato l'obiettivo generale dell'RRF.

47 La percentuale di misure non collegate a nessun indicatore comune varia notevolmente da paese a paese, andando dal 21 % per la Grecia (36 misure sulle 174 del PNRR) al 60 % per la Romania (111 misure sulle 186 del PNRR).

La maggior parte degli indicatori comuni non va oltre la misurazione delle realizzazioni

48 Negli orientamenti sugli indicatori comuni dell'RRF predisposti dalla Commissione per gli Stati membri²⁸, tutti gli indicatori comuni vengono presentati come orientati ai risultati. Tuttavia, secondo la valutazione della Corte ed applicando la classificazione degli indicatori utilizzata dalla Commissione per i fondi strutturali, ciò è falso per molti indicatori. Ad esempio, tre di essi (gli indicatori comuni 6 e 9 "Imprese sostenute..." e l'indicatore comune 14 "Numero di giovani che ricevono sostegno") misurano semplicemente il sostegno fornito ai destinatari finali (cfr. [figura 8](#)). In questo senso, contrariamente a quanto indicato dalla Commissione negli orientamenti citati, gli indicatori comuni in genere non rilevano gli effetti del sostegno sui destinatari né il cambiamento della loro situazione. Per di più, nessuno di essi è riferito in modo esplicito all'impatto.

²⁸ "Guidance on the common indicators of the Recovery and Resilience Facility, *Statistical guidance for the member states*", 1° agosto 2022.

Figura 8 – Classificazione degli indicatori comuni

CHE MISURANO I RISULTATI		CHE NON MISURANO I RISULTATI	
1	Risparmi sul consumo annuo di energia primaria	2	Capacità operativa supplementare per l'energia rinnovabile
4	Popolazione che beneficia di misure di protezione contro inondazioni, incendi boschivi e altre catastrofi naturali connesse al clima	3	Infrastrutture per i combustibili alternativi (punti di ricarica/rifornimento)
7	Utenti di servizi, prodotti e processi digitali pubblici nuovi/aggiornati	5	Abitazioni aggiuntive con accesso a Internet fornito attraverso reti ad altissima capacità
11	Numero di persone che hanno un lavoro o che cercano un lavoro	6	Imprese beneficiarie di un sostegno per sviluppare prodotti, servizi e applicazioni digitali
		8	Ricercatori che lavorano in centri di ricerca beneficiari di un sostegno
		9	Imprese beneficiarie di un sostegno (tra cui piccole imprese, comprese le microimprese, medie e grandi imprese)
		10	Numero di partecipanti in un percorso di istruzione o di formazione
		12	Capacità delle strutture di assistenza sanitaria nuove o modernizzate
		13	Capacità delle classi nelle strutture per la cura dell'infanzia e nelle strutture scolastiche nuove o modernizzate
		14	Numero di giovani che ricevono sostegno

Fonte: Commissione europea e Corte dei conti europea.

I traguardi e gli obiettivi, da un lato, e gli indicatori comuni, dall'altro, sono complementari fra loro, ma non coprono pienamente tutti gli aspetti della performance dell'RRF

49 La Corte ha valutato se traguardi e obiettivi, da un lato, e indicatori comuni, dall'altro, quali due flussi distinti di rendicontazione che formano i due principali elementi costitutivi del quadro di misurazione della performance dell'RRF, siano complementari e rilevino in modo sufficiente la performance del dispositivo.

50 Per l'RRF, gli obiettivi sono stati definiti a due livelli diversi: l'**obiettivo generale**, che si riferisce principalmente ai sei pilastri, e un **obiettivo specifico**, ossia fornire agli Stati membri sostegno finanziario per conseguire i traguardi e gli obiettivi dei rispettivi PNRR.

51 Come dimostrato in precedenza, i traguardi e gli obiettivi forniscono per lo più informazioni sui progressi compiuti dagli Stati membri nell’attuazione dei rispettivi PNRR, mentre gli indicatori comuni forniscono informazioni sui progressi compiuti relativamente all’RRF nel suo complesso. I due flussi di rendicontazione sono pertanto complementari. Tuttavia, entrambi sono limitati, a causa delle debolezze illustrate (cfr. paragrafi [27-36](#) e [42-48](#)). Quindi, sebbene siano complementari, non saranno sufficienti per valutare il grado in cui le misure contribuiscono all’obiettivo generale dell’RRF.

La Commissione e gli Stati membri in genere hanno creato meccanismi per assicurare la qualità dei dati, ma vi sono carenze

52 Al fine di monitorare l’attuazione delle attività sostenute dall’RRF e i risultati, è cruciale che tanto la Commissione quanto gli Stati membri istituiscano sistemi di rendicontazione della performance che garantiscono una “raccolta efficace, efficiente e tempestiva dei dati”, come disposto dal regolamento RRF²⁹ e dagli accordi di finanziamento conclusi tra la Commissione e i singoli Stati membri³⁰. Inoltre, quanto effettivamente conseguito dall’RRF può essere misurato in modo appropriato solo se i dati trasmessi sono attendibili e precisi.

53 La Corte ha verificato se i meccanismi di raccolta, di aggregazione e di verifica dei dati presso la Commissione e presso gli Stati membri campionati siano appropriati per garantire la qualità e la tempestività delle informazioni sulla performance comunicate.

La Commissione e gli Stati membri sono riusciti a creare in breve tempo sistemi informatici e strutture di governance e di controllo per l’RRF

54 Lo strumento di rendicontazione FENIX permette alla Commissione di raccogliere informazioni provenienti dagli Stati membri su traguardi e obiettivi, indicatori comuni e altri dati da comunicare obbligatoriamente. La Commissione utilizza dette informazioni a fini di monitoraggio e di controllo nonché per adempiere i propri obblighi di rendicontazione verso il Parlamento europeo, il Consiglio ed il pubblico.

²⁹ Articolo 29, paragrafo 2, del regolamento RRF.

³⁰ Allegato I agli accordi di finanziamento, “*Key requirements of the member state’s control system*”.

55 Per poter monitorare l'attuazione dell'RRF e rispettare gli obblighi di rendicontazione, tutti i cinque Stati membri visitati dagli auditor della Corte avevano istituito appositi sistemi informatici per la raccolta dei dati a livello nazionale. Detti sistemi erano tutti, in larga misura, operativi prima della presentazione delle prime domande di pagamento da parte degli Stati membri.

56 La rendicontazione degli Stati membri sui rispettivi progressi compiuti nell'attuazione dei PNRR viene monitorata tramite periodici scambi bilaterali tra la Commissione e gli organismi nazionali di coordinamento. All'atto della valutazione delle domande di pagamento, la Commissione verifica i dati e gli elementi probatori sottostanti trasmessi dagli Stati membri. In aggiunta, un'apposita Unità di controllo e di valutazione all'interno della direzione generale degli Affari economici e finanziari della Commissione espleta audit ex post sui traguardi e sugli obiettivi, nonché audit dei sistemi, compresi i sistemi degli Stati membri per la raccolta e la verifica dei dati.

57 Considerando il contesto di emergenza nel quale è stato istituito l'RRF e il suo breve calendario di attuazione, gli Stati membri e la Commissione hanno compiuto notevoli sforzi per porre in essere sistemi idonei alla raccolta, al monitoraggio, alla rendicontazione e alla verifica dei dati sulla performance. Inoltre, data anche la novità consistente nel collegare pagamenti e obblighi di rendicontazione ai traguardi e agli obiettivi conseguiti invece che alle spese sostenute, è stato necessario creare nuove procedure o adattare quelle esistenti per comunicare e controllare i dati a ciascun livello di attuazione.

Nel complesso, i dati comunicati per traguardi e obiettivi vengono attentamente monitorati e sottoposti ad audit, ma permangono rischi circa l'attendibilità dei dati

58 Disporre di dati attendibili su traguardi e obiettivi è una priorità sia per la Commissione che per gli Stati membri: i traguardi e gli obiettivi costituiscono un importante elemento del sistema di monitoraggio e di rendicontazione dell'RRF ed il loro conseguimento soddisfacente è una delle condizioni di pagamento.

59 La natura dei dati e degli elementi probatori necessari per giustificare il conseguimento dei traguardi e degli obiettivi varia. A giudizio della Corte, gli obiettivi presentano un rischio più elevato in termini di attendibilità dei dati, in quanto necessitano dell'aggregazione dei dati, spesso raccolti da organismi attuatori diversi e concernenti più destinatari finali. Per tale ragione, i controlli sulla qualità dei dati svolti dagli auditor della Corte sono stati incentrati sugli obiettivi.

60 Gli auditor della Corte hanno selezionato 16 obiettivi in gran parte completati e hanno esaminato i rispettivi processi di raccolta, aggregazione e verifica dei dati, compresi i sistemi informatici utilizzati. Non hanno verificato l'esattezza dei dati comunicati a livello di destinatario finale, in quanto tale aspetto è oggetto del lavoro di audit espletato dalla Corte nel contesto della dichiarazione di affidabilità.

61 La raccolta di dati su traguardi e obiettivi ha spesso comportato il trasferimento di dati da sistemi informatici locali al sistema informatico centrale dell'RRF. In linea di principio, quando si trasferiscono dati da un sistema informatico all'altro, è probabile che le procedure automatizzate forniscano risultati più accurati di quelle manuali, oltre ad essere più rapide e più efficienti. Negli Stati membri visitati, gli auditor della Corte hanno riscontrato vari livelli di automazione del processo di trasferimento dei dati (per un esempio di elevata automatizzazione, cfr. [riquadro 3](#)).

Riquadro 3: Il sistema informatico del PNRR portoghese – un esempio di trasferimento dati altamente automatizzato

Il sistema informatico del PNRR portoghese, basato su un metodo di autenticazione che utilizza un solo set di credenziali di accesso ed è interfacciato con tutti i sistemi informatici locali, è un esempio di trasferimento dati altamente automatizzato. Per gli organismi di coordinamento che non disponevano di un proprio sistema informatico per la raccolta dei dati, l'organismo di coordinamento portoghese ha inoltre fornito una apposita applicazione che comunica direttamente con il sistema informatico del PNRR.

62 Dall'esame del processo di aggregazione e di verifica dei dati condotto dagli auditor della Corte per gli obiettivi selezionati negli Stati membri campionati non sono emerse problematiche specifiche. Il rischio più alto per la qualità dei dati è a livello del destinatario e consiste nella possibile inclusione di dati inesatti o voci non ammissibili; tali errori possono poi essere riprodotti senza essere rilevati fino alla fine della catena di rendicontazione, specie se le informazioni sottostanti fornite nei sistemi informatici dei PNRR sono molto limitate. Detti errori possono di solito essere rilevati unicamente al primissimo livello dei controlli oppure tramite un audit. Da alcuni audit ex post espletati dalla Commissione sono emersi errori nei controlli di primo livello sui sistemi di raccolta e verifica dei dati.

63 La Corte ha osservato pratiche divergenti tra le autorità di audit riguardo alla tempistica dei rispettivi controlli sul conseguimento di traguardi e obiettivi. In Francia, Grecia, Portogallo e Romania le verifiche sull'attendibilità e l'esattezza dei dati su traguardi e obiettivi sono state effettuate prima che detti traguardi e obiettivi venissero inclusi in una domanda di pagamento. In Italia, invece, tali verifiche sono state effettuate ex post, ossia dopo che il paese aveva presentato la propria domanda di pagamento e dopo che la Commissione aveva già ultimato la valutazione dei traguardi e degli obiettivi. Questo approccio è rischioso, in quanto qualunque dato inesatto comunicato per traguardi e obiettivi raggiunti può essere rilevato unicamente in una fase successiva.

I dati trasmessi sugli indicatori comuni sono inficiati da problematiche di qualità

64 Secondo quanto disposto dal regolamento RRF, tutti gli Stati membri sono tenuti a presentare alla Commissione relazioni sugli indicatori comuni nel corso dell'intero periodo di attuazione del rispettivo PNRR. Devono farlo due volte l'anno: entro il 28 febbraio per il periodo luglio-dicembre dell'anno precedente (ad eccezione del primo ciclo di rendicontazione, nel febbraio 2022, che ha riguardato i risultati dal 1° febbraio 2020 fino alla fine del 2021) ed entro il 31 agosto per il periodo gennaio-giugno dello stesso anno. La Commissione deve poi riferire sugli indicatori comuni pubblicando i dati nel quadro di valutazione.

65 Alla fine del lavoro di audit espletato dalla Corte, erano stati completati solo due cicli di rendicontazione sugli indicatori comuni. I dati disponibili erano piuttosto scarsi, perché l'attuazione dell'RRF era in una fase iniziale. Dato che gli indicatori comuni presentano in forma aggregata quanto conseguito per l'RRF, l'analisi della Corte ha riguardato anche le informazioni trasmesse da tutti gli Stati membri, ove possibile.

66 La qualità e le sottostanti metodologie per i dati sugli indicatori comuni trasmessi fino al giugno 2022 non sono state controllate da nessuna delle autorità di audit dei paesi visitati dagli auditor della Corte. Le autorità di audit di alcuni Stati membri (Francia e Portogallo) hanno informato la Corte che prevedevano di effettuare entro la fine del 2023 verifiche sulla qualità dei dati trasmessi sugli indicatori comuni.

67 Poiché gli indicatori comuni non sono collegati all'erogazione dei finanziamenti, la Commissione non chiede elementi giustificativi né, in regola generale, spiegazioni sui dati comunicati, tranne nei casi in cui gli Stati membri comunicano cifre stimate. Ciò comporta un rischio per l'attendibilità e la comparabilità dei dati tra gli Stati membri.

68 La Commissione ha sottolineato che la responsabilità per la qualità dei dati sugli indicatori comuni ricade esclusivamente sugli Stati membri. La Commissione svolge solo elementari controlli sulla plausibilità, in quanto i dati sono pubblicati nel quadro di valutazione, del quale essa è responsabile. Con i controlli sulla plausibilità effettuati è stato verificato che gli Stati membri avessero comunicato tutti i dati raccogliibili entro la fine del periodo di riferimento, che fossero state fornite spiegazioni metodologiche in caso di utilizzo di stime e che i valori comunicati si situassero all'interno di un intervallo verosimile. La Commissione non pianifica di sottoporre ad audit i dati sottostanti comunicati, in quanto ciò non è obbligatorio ai sensi del regolamento RRF.

69 La Corte ha rilevato che, nel primo ciclo di rendicontazione concernente il periodo fino al dicembre 2021, una grande parte dei dati comunicati era costituita da stime. Solo per tre indicatori sono stati trasmessi dati effettivi. Per sette dei 14 indicatori comuni, le stime rappresentavano una percentuale compresa tra il 70 % ed il 100 % dei dati comunicati. Nel successivo ciclo di rendicontazione per la prima metà del 2022, la percentuale di stime era inferiore: il numero di indicatori comuni con più del 50 % di dati stimati è sceso a quattro.

70 La Corte ha osservato due tipi di stime utilizzati dagli Stati membri. Al primo tipo si fa ricorso quando i dati sono disponibili, ma non sono considerati definitivi. Al secondo tipo si fa ricorso quando i dati non sono né saranno disponibili e gli Stati membri utilizzano una metodologia di approssimazione per pervenire a cifre da comunicare. Il secondo tipo è più frequente nei dati disaggregati (ripartiti per sesso/età/dimensione dell'impresa).

71 La necessità di disporre quanto prima di alcuni dati da comunicare sugli indicatori comuni nel quadro di valutazione è comprensibile. Tuttavia, poiché gli Stati membri sono stati caldamente esortati a fornire cifre, anche stimate, a volte non hanno rispettato il principio, stabilito negli orientamenti statistici della Commissione, di contare solo le realizzazioni di interventi completati o impianti operativi al momento della rendicontazione. Per numerosi indicatori, alcuni Stati membri hanno comunicato i dati sulla base del numero di domande per progetto ricevute anziché degli interventi effettivamente ultimati (cfr. esempio nel [riquadro 4](#)).

Riquadro 4: Esempio di dati stimati relativi a futuri interventi

L'indicatore comune 12 misura la capacità delle strutture di assistenza sanitaria nuove o modernizzate. Questo indicatore, secondo la definizione data dalla Commissione, dovrebbe essere misurato quando i servizi medici delle strutture di assistenza sanitaria nuove o modernizzate sostenute dall'RRF divengono operativi.

Nel primo ciclo di rendicontazione, riguardante il periodo fino al dicembre 2021, la Germania ha indicato capacità nuove o modernizzate per il 23 % del totale della sua popolazione del 2019.

La stima comunicata nel quadro di questo indicatore non era riferita a strutture di assistenza sanitaria nuove o modernizzate, come disposto dagli orientamenti, ma al numero di pazienti trattati negli ospedali nel 2019. La Commissione ha accettato questi dati e li ha pubblicati nel quadro di valutazione.

72 Un'altra problematica rilevata dalla Corte era che, per alcuni indicatori comuni, i dati comunicati non erano necessariamente comparabili tra uno Stato membro e l'altro. Per l'indicatore comune 1, la Francia riesce a fornire dati solo sui risparmi di energia finale e non su quelli di energia primaria. Analogamente, per l'indicatore 2 relativo alla capacità operativa supplementare installata per l'energia rinnovabile, la Germania ha comunicato dati relativi all'energia termica anziché a quella elettrica. Per quanto attiene all'indicatore 5 sulle abitazioni aggiuntive con accesso a Internet fornito attraverso reti ad altissima capacità, la Francia ha incluso i locali aziendali (nonostante l'indicatore sia specificamente inteso per le abitazioni private), perché non riesce a raccogliere i dati disaggregati necessari. Tutti questi dati, che gli Stati membri hanno comunicato discostandosi dalla definizione dell'indicatore, sono stati nondimeno inclusi dalla Commissione nelle cifre aggregate per i rispettivi indicatori.

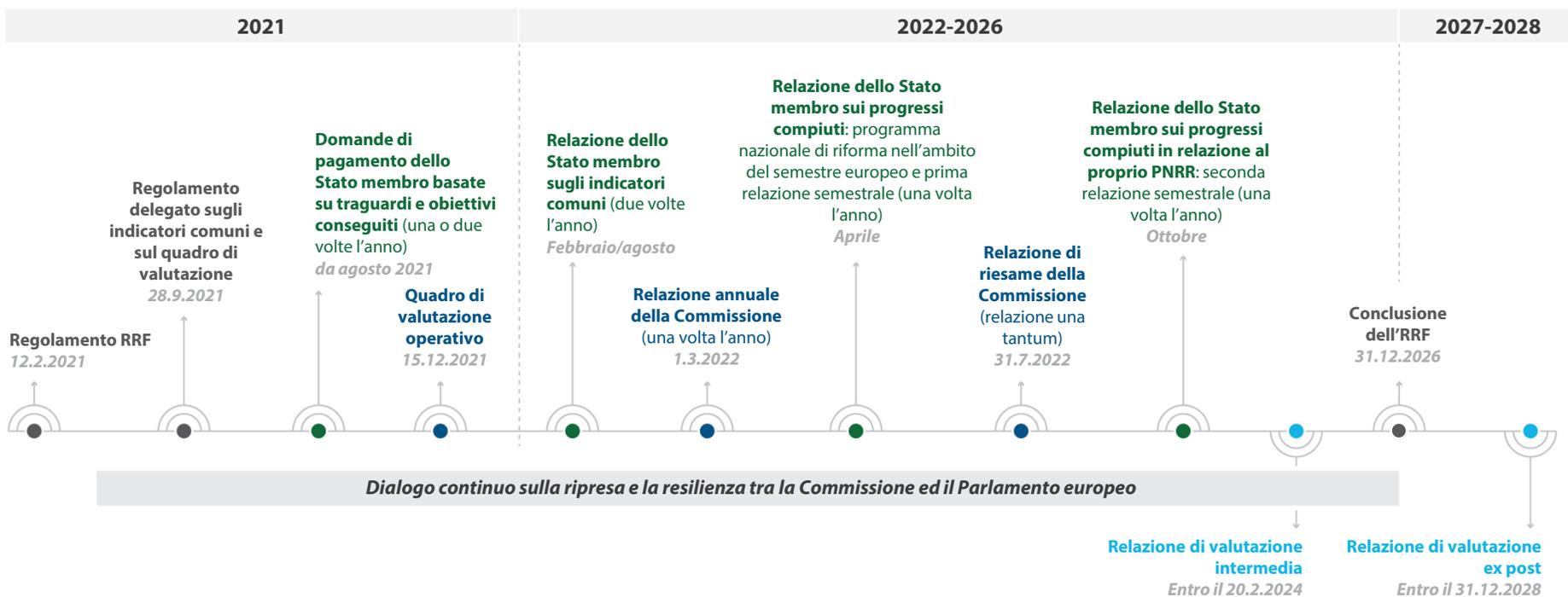
Gli obblighi di rendicontazione sono stati in gran parte rispettati, ma le informazioni sui progressi compiuti sono state finora modeste ed il quadro di valutazione presenta debolezze

73 A norma del regolamento RRF, la Commissione e gli Stati membri sono tenuti a monitorare i progressi compiuti nell'attuazione dei PNRR e a riferire a vari portatori d'interesse in merito all'attuazione dell'RRF. La tempistica dei diversi obblighi di rendicontazione della Commissione e degli Stati membri è illustrata nella [figura 9](#).

Figura 9 – Obblighi di rendicontazione della Commissione e degli Stati membri nel quadro dell'RRF per il periodo 2021-2028

Monitoraggio e rendicontazione sulla performance

monitoraggio dei progressi compiuti verso il raggiungimento degli obiettivi



Rendicontazione di valutazione

L'RRF ha fatto la differenza e in che modo?

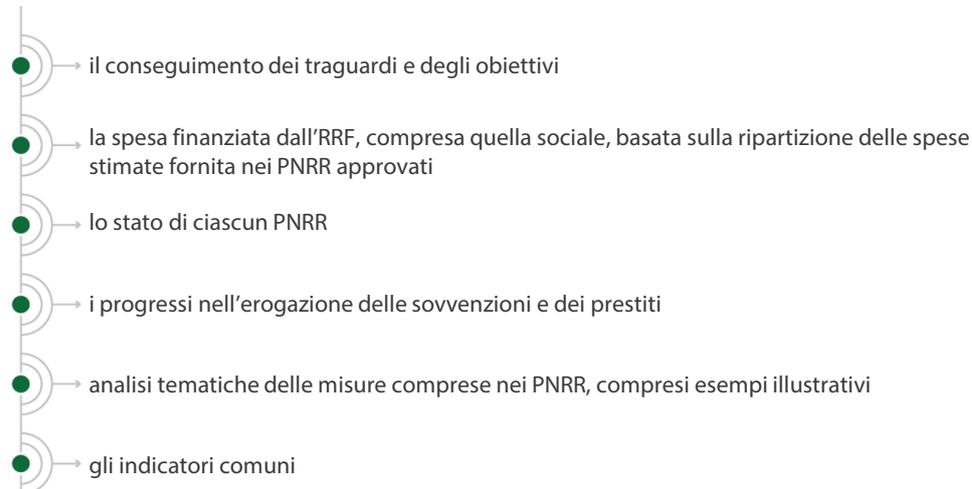
Fonte: Corte dei conti europea.

Il quadro di valutazione è di agevole utilizzo, ma è inficiato da problemi di qualità dei dati e manca di trasparenza per alcuni aspetti

74 Il quadro di valutazione è uno strumento per presentare in modo trasparente al pubblico informazioni sull'attuazione dell'RRF³¹ (cfr. [figura 10](#)). Funge inoltre da base per le relazioni annuali della Commissione sull'attuazione dell'RRF e la relazione di riesame da presentare al Parlamento europeo e al Consiglio, nonché per il dialogo sulla ripresa e la resilienza tra il Parlamento europeo e la Commissione³². La Corte ha pertanto verificato se il quadro di valutazione contiene tutte le informazioni obbligatorie ai sensi del regolamento delegato (UE) 2021/2106³³ e se le informazioni presentate siano attendibili e trasparenti.

Figura 10 – Il contenuto del quadro di valutazione

Il quadro di valutazione dovrebbe indicare i progressi compiuti nell'attuazione dei PNRR in ciascuno dei sei pilastri, misurati in particolare da:



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del [regolamento delegato \(UE\) 2021/2106](#).

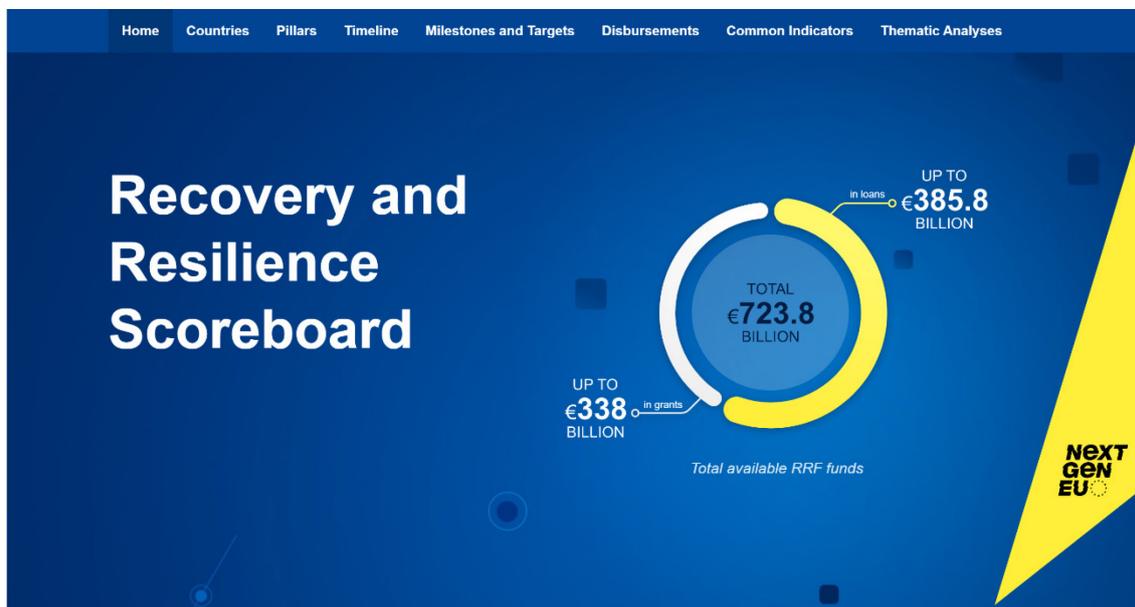
75 Le informazioni contenute nel quadro di valutazione sono presentate in modo accattivante dal punto di vista visivo, con numerosi grafici e tabelle nell'ambito delle diverse sezioni (cfr. [figura 11](#)). Il sito è interattivo e di facile consultazione.

³¹ Comunicato stampa della Commissione europea del 15 dicembre 2021, "NextGenerationEU: la Commissione europea lancia il quadro di valutazione della ripresa e della resilienza".

³² Articoli 16, 26 e 31 del regolamento RRF.

³³ Articolo 1 del [regolamento delegato \(UE\) 2021/2106 della Commissione](#).

Figura 11 – Pagina iniziale del sito Internet del quadro di valutazione della ripresa e resilienza



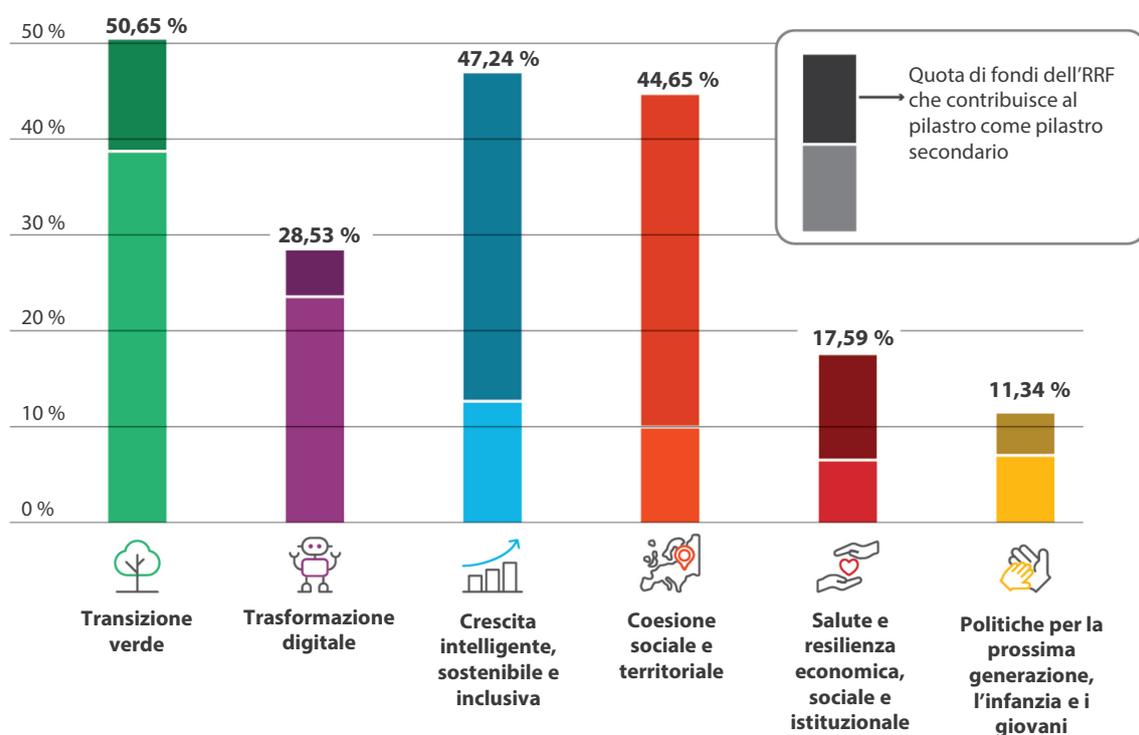
Fonte: quadro di valutazione della ripresa e della resilienza.

76 Come disposto dal regolamento delegato, il quadro di valutazione illustra i progressi nell’attuazione dei PNRR per ciascuno dei sei pilastri, fornendo informazioni sul conseguimento dei traguardi e degli obiettivi, sulle erogazioni e sulla percentuale di fondi che sono destinati a ciascun pilastro. La rendicontazione sui sei pilastri dell’RRF è basata sui costi stimati nei PNRR e collega le (sotto)misure ai pilastri tramite le aree d’intervento (cfr. [allegato I](#)).

77 La Commissione ha assegnato ciascuna (sotto)misura ad un’area di intervento “primaria” e ad un’area di intervento “secondaria”. Le (sotto)misure sono considerate contribuire in modo uguale a due aree d’intervento, il che significa che le assegnazioni al pilastro primario e a quello secondario hanno lo stesso peso:

- se una misura è assegnata ad un’area di intervento primaria e ad un’area d’intervento secondaria appartenenti entrambe allo stesso pilastro, il contributo di detta misura a quel pilastro viene conteggiato due volte;
- poiché ciascuna misura contribuisce a due aree d’intervento, il contributo totale a tutti i pilastri indicato nel quadro di valutazione ammonta al 200 % dei fondi complessivi dell’RRF (cfr. [figura 12](#)).

Figura 12 – Quota di fondi dell'RRF che contribuisce a ciascun pilastro strategico

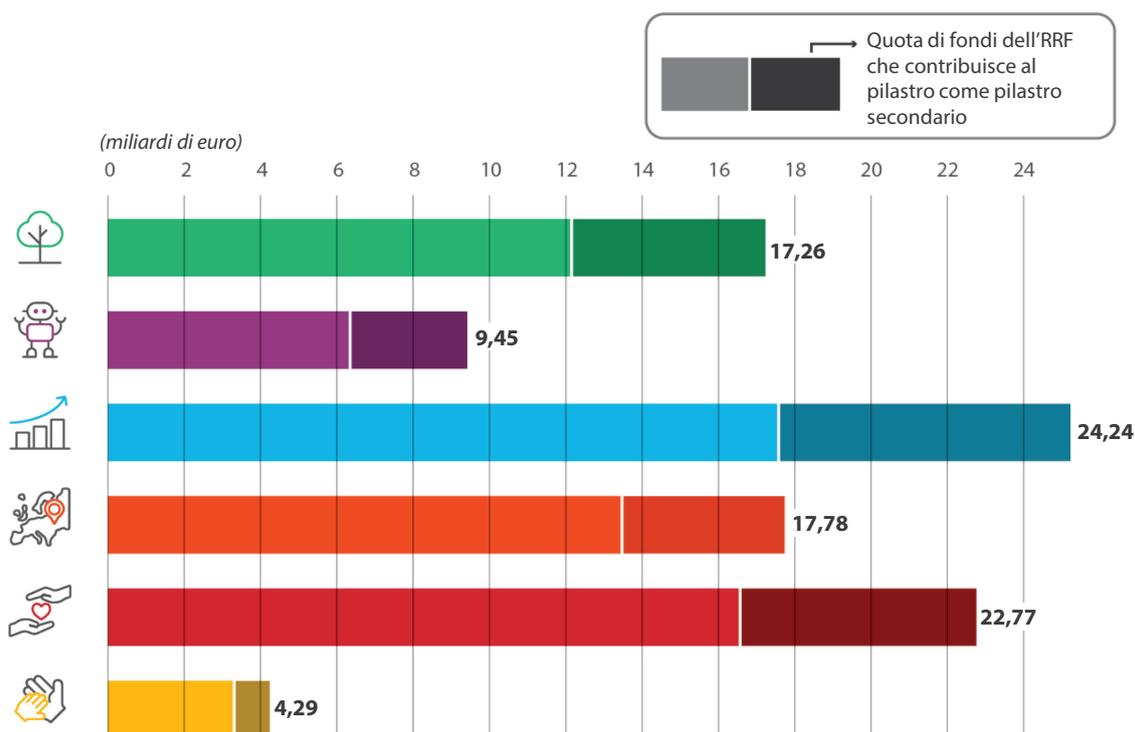


Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del quadro di valutazione della ripresa e della resilienza (all'8 maggio 2023).

78 Al fine di rendicontare sui progressi compiuti nell'ambito dei sei pilastri (cfr. [figura 13](#)), la Commissione calcola dapprima il valore di ciascun traguardo e di ciascun obiettivo ("valore unitario") dividendo la dotazione totale di un PNRR per il numero di traguardi e obiettivi³⁴. Questo valore unitario è poi moltiplicato per il numero totale di traguardi e obiettivi inclusi nei pagamenti effettuati. Il risultato funge da base per calcolare la percentuale di erogazioni per pilastro.

³⁴ Nota della Commissione sulla rendicontazione delle erogazioni dell'RRF per pilastro strategico.

Figura 13 – Erogazioni per pilastro



Fonte: quadro di valutazione della ripresa e della resilienza (al 20 maggio 2023).

79 La Corte ritiene che questa metodologia presenti due limiti principali:

- o la Commissione ha attribuito lo stesso costo a ciascun traguardo e a ciascun obiettivo di un dato PNRR (“valore unitario”). Il valore unitario non riflette quindi né il costo effettivo né il costo stimato della misura in questione. A titolo esemplificativo, ad un traguardo relativo ad una riforma senza costi, oppure ad un obiettivo per un investimento dal basso costo, viene attribuito lo stesso valore che ad un obiettivo relativo ad un investimento imponente e costoso;
- o il contributo di ciascun traguardo e obiettivo viene conteggiato due volte: una volta per il pilastro primario e una volta per il pilastro secondario.

80 Di conseguenza, il modo in cui vengono presentati i progressi compiuti nell’ambito dei sei pilastri è fuorviante. Per di più, nel quadro di valutazione non si fa cenno a tali limitazioni.

81 La Corte ha altresì constatato che il quadro di valutazione non è sempre trasparente nel presentare i dati per gli indicatori comuni, un elemento importante della rendicontazione sullo stato di avanzamento e sulla performance dell'RRF. Ad esempio, il quadro di valutazione non informa il pubblico che le cifre riportate per gli indicatori comuni includono stime, ad eccezione dei grafici illustranti le disaggregazioni per sesso ed età per l'indicatore comune 10 "Numero di partecipanti in un percorso di istruzione o di formazione" (cfr. paragrafo 69). Né viene detto che alcuni dei dati riportati nei grafici con cifre aggregate non sono comparabili (cfr. paragrafo 72).

82 Nel presentare quanto conseguito dall'RRF tramite gli indicatori comuni, il quadro di valutazione non precisa che tale esito potrebbe essere non interamente accreditabile ai finanziamenti dell'RRF, in quanto gli Stati membri riferiscono in merito ai progressi complessivi compiuti nell'attuazione di singole riforme e singoli investimenti inclusi nei rispettivi PNRR, anche se i finanziamenti connessi provengono in parte da fonti nazionali o da altre fonti dell'UE.

83 Infine, il quadro di valutazione include numerose analisi tematiche riguardanti tutti i sei pilastri strategici. Esse servono ad illustrare i progressi di attuazione dell'RRF nell'ambito dei sei pilastri e, come indicato dalla Commissione nella rispettiva pagina iniziale, il suo "impatto". Tuttavia, dette analisi non forniscono nessuna panoramica dei progressi effettivamente compiuti e men che meno dell'"impatto", il quale è quasi impossibile da valutare nell'attuale fase di attuazione dell'RRF.

Le prime relazioni della Commissione sull'attuazione dell'RRF sono state finora in grado di includere solo limitate informazioni sui progressi compiuti

84 Nelle sezioni che seguono la Corte verifica se le relazioni della Commissione forniscano le necessarie informazioni sui progressi di attuazione dell'RRF e sulla performance di quest'ultimo (cfr. [figura 14](#) e ulteriori dettagli nell'[allegato II](#)).

Figura 14 – Obblighi di rendicontazione sull’RRF in capo alla Commissione

TITOLO DELLA RELAZIONE	INDIRIZZATA A	DATA/FREQUENZA
Quadro di valutazione della ripresa e della resilienza (art. 30 del regolamento RRF)	Portatori d’interesse e pubblico	Più volte all’anno (l’aggiornamento dipende dagli eventi)
Relazione annuale in merito all’attuazione dell’RRF (art. 31 del regolamento RRF)	Parlamento europeo/Consiglio	Annualmente, nessuna data fissata nel regolamento RRF (1 marzo 2022; non ancora noto per il 2023)
Relazione di riesame sull’attuazione dell’RRF (art. 16 del regolamento RRF)	Parlamento europeo/Consiglio	31 luglio 2022 (relazione una tantum)
Relazione per paese (documento di lavoro dei servizi della Commissione nell’ambito del semestre europeo)	Consiglio, Parlamento europeo, Stati membri e altri portatori d’interesse	Annualmente, nel maggio 2022 (pacchetto di primavera)
Dialogo sulla ripresa e la resilienza (art. 26 del regolamento RRF)	Parlamento europeo/Consiglio	Ogni due mesi (ad iniziativa del Parlamento europeo)
Dichiarazioni programmatiche per le spese operative (<i>Programme Statements of Operational Expenditure</i>)*	Parlamento europeo, Consiglio e grande pubblico	Annuale
Relazione annuale sulla gestione e il rendimento del bilancio dell’UE (AMPR)	Parlamento europeo, Consiglio, Corte dei conti europea e grande pubblico	Annuale
Relazione annuale di attività (RAA)	Parlamento europeo, Consiglio e grande pubblico	Annuale

* Includere nel progetto di bilancio generale dell’Unione europea.

Fonte: Corte dei conti europea.

85 L’articolo 31 del regolamento RRF dispone che la Commissione presenti una **relazione annuale** sull’RRF, fornendo informazioni in merito ai progressi di attuazione dei PNRR degli Stati membri nonché ai progressi compiuti nell’attuazione del dispositivo. La Commissione ha pubblicato la prima relazione annuale³⁵ nel marzo 2022.

³⁵ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull’attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza, COM(2022) 75 del 1° marzo 2022.

86 La relazione comprendeva un’ampia gamma di temi e di informazioni tratti dalle prime relazioni semestrali degli Stati membri del novembre 2021, tra cui la percentuale di traguardi e di obiettivi da raggiungere entro il terzo trimestre del 2021 che era stata effettivamente raggiunta, nonché lo stato (“completato”, “sulla buona strada”, “in ritardo”) in quel momento dei traguardi e degli obiettivi da raggiungere entro il terzo trimestre del 2022. Oltre alle percentuali, non vi era alcuna altra informazione sui traguardi e sugli obiettivi “non completati” o “in ritardo”. Data la fase iniziale dell’attuazione dell’RRF, detta relazione non forniva un quadro completo dei progressi compiuti al momento della pubblicazione.

87 Per di più, la relazione non forniva alcuna informazione sugli indicatori comuni. Conformemente al regolamento RRF³⁶, la relazione annuale deve contenere informazioni sulle spese finanziate dall’RRF nell’ambito di ciascuno dei sei pilastri. Tuttavia, secondo la Corte il testo del regolamento non è chiaro, in quanto non viene specificato se la relazione annuale debba fare riferimento alle spese effettive o a quelle stimate. Attualmente, la Commissione non raccoglie dati sulla spesa effettiva, compresa quella per le misure sociali, né riferisce in merito. Ciò limita la possibilità di valutare l’uso efficiente delle risorse e la performance dell’RRF al livello dei sei pilastri strategici.

88 Nel luglio 2022, la Commissione ha pubblicato **la relazione di riesame una tantum sull’attuazione dell’RRF**. A norma del regolamento RRF³⁷, detta relazione, oltre a fornire informazioni sullo stato di attuazione dei PNRR, doveva inoltre comprendere informazioni sul contributo dei PNRR all’obiettivo generale dell’RRF, anche in relazione alle disuguaglianze di genere, agli obiettivi climatici e digitali e ai sei pilastri. Detta relazione era altresì intesa a fornire orientamenti agli Stati membri prima che questi ultimi aggiornassero i rispettivi PNRR. La relazione di riesame ha soddisfatto tutti gli elementi obbligatori elencati. Tuttavia, come la relazione annuale, è stata redatta in una fase iniziale dell’attuazione dell’RRF: ha quindi potuto fornire solo poche informazioni sui progressi compiuti e nessuna informazione sugli indicatori comuni, in quanto al momento della pubblicazione tali informazioni non erano ancora disponibili.

³⁶ Articolo 31, paragrafo 3, del regolamento RRF.

³⁷ Articolo 16 del regolamento RRF.

89 L'articolo 26 del regolamento RRF dispone poi che la Commissione fornisca periodicamente al Parlamento europeo, nel contesto dei **dialoghi sulla ripresa e la resilienza**, informazioni sui principali sviluppi dell'attuazione dell'RRF, in modo che il Parlamento europeo possa esercitare la sua funzione di controllo e di vigilanza democratica. Detti dialoghi si tengono ogni due mesi presso due commissioni del Parlamento europeo: la commissione per i problemi economici e monetari (ECON) e la commissione per i bilanci (BUDG). Sono preparati e ad essi è dato seguito da un gruppo di lavoro permanente istituito per accertarsi che l'RRF ottenga risultati. Per assicurare un controllo efficace, è importante che il Parlamento europeo riceva informazioni tempestive sull'attuazione dell'RRF. La Corte giudica adeguati il calendario e la frequenza di queste riunioni (cfr. *allegato III*).

90 Infine, la Commissione riferisce in merito all'RRF anche nel contesto di due altri importanti quadri dell'UE:

- o il **semestre europeo**: le relazioni per paese del 2022 includevano un nuovo capitolo, per lo più descrittivo, sull'RRF e quanto da esso finora conseguito in ciascun paese, nonché allegati sintetizzanti i progressi nell'attuazione dei PNRR e dell'RRF. Gli auditor della Corte hanno rilevato, però, che ciascuna relazione per paese affrontava tematiche dell'RRF diverse. Inoltre, la terminologia utilizzata dalla Commissione per descrivere i progressi complessivi compiuti dagli Stati membri nell'attuare i rispettivi PNRR e nel conseguire i rispettivi traguardi e obiettivi non era uniforme in tutte le relazioni, il che ne limita la comparabilità;
- o **approvazione del bilancio annuale e procedura di discarico**: come parte del progetto di bilancio 2023 dell'UE, nel 2022 la Commissione ha pubblicato "dichiarazioni programmatiche" (dette "dichiarazioni sulla performance del programma" a partire dal 2023), intese a fornire informazioni sull'esecuzione finanziaria dell'RRF e sui progressi compiuti nel raggiungere gli obiettivi del dispositivo. Dato che la Commissione non raccoglie né comunica dati sulle spese effettive finanziate dall'RRF, le cifre riportate nelle dichiarazioni programmatiche si riferiscono, tra altre cose, al "contributo" dei PNRR ai sei pilastri (cfr. paragrafi *78-80*).

Nel complesso, le prime relazioni presentate dagli Stati membri sull'RRF erano in linea con gli obblighi di rendicontazione, ma non includevano tutte le informazioni pertinenti

91 Gli Stati membri hanno numerosi obblighi di rendicontazione nei confronti della Commissione: come illustrato nella **figura 15**, uno di essi è riferire sugli indicatori comuni (come detto al paragrafo **64**). In questa sezione si verifica se la rendicontazione semestrale effettuata dagli Stati membri via FENIX sia stata adeguata e se la rendicontazione effettuata nei programmi nazionali di riforma nell'ambito del semestre europeo³⁸ abbia rispettato gli orientamenti della Commissione.

Figura 15 – Obblighi di rendicontazione alla Commissione sull'RRF gravanti sugli Stati membri

TITOLO DELLA RELAZIONE	OBBLIGHI DI RENDICONTAZIONE	DATA/FREQUENZA
Programma nazionale di riforma (semestre europeo)	Progressi nell'attuazione e prospettive per l'anno seguente per investimenti/riforme del PNRR	Una volta l'anno, ad aprile
Rendicontazione semestrale in FENIX	Progressi compiuti in relazione a traguardi e obiettivi (utilizzato modello di FENIX)	Due volte l'anno, ad aprile e ottobre
Domande di pagamento*	Tutti i requisiti necessari per richiedere il pagamento, inclusa la relazione sulla spesa "verde"	Una o due volte l'anno, a seconda del singolo PNRR/dei singoli accordi operativi
Indicatori comuni	14 indicatori comuni, da aggiornare in conformità all'articolo 29, paragrafo 4, lettera a), e all'articolo 29, paragrafo 5, del regolamento RRF	Due volte l'anno, a febbraio ed agosto

* La valutazione delle domande di pagamento operata dalla Commissione esula dall'estensione dell'audit.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del regolamento RRF e dei documenti della Commissione.

³⁸ Articolo 27 del regolamento RRF.

92 Dopo aver esaminato le **relazioni semestrali** che i cinque Stati membri campionati avevano trasmesso tramite FENIX, gli auditor della Corte non hanno rilevato alcuna irregolarità significativa. Tre di detti Stati membri hanno esplicitamente affermato di ritenere FENIX uno strumento di agevole utilizzo. Tuttavia, gli obblighi di rendicontazione erano generalmente percepiti come impegnativi, essendo caratterizzati da fitte scadenze e brevi intervalli tra la presentazione delle diverse relazioni.

93 I **programmi nazionali di riforma** contengono informazioni sull'attuazione di diverse politiche nazionali specifiche che uno Stato membro pianifica di attuare al fine di stimolare l'occupazione e la crescita, ovviare agli squilibri macroeconomici e rispettare le raccomandazioni specifiche per paese della Commissione e le norme di bilancio generali dell'UE. Nel 2021, la Commissione ha emanato orientamenti³⁹ che stabilivano nuovi obblighi di rendicontazione per gli Stati membri sui progressi compiuti nell'attuazione dei rispettivi PNRR. A partire dall'aprile 2022, i programmi nazionali di riforma dovrebbero includere, in tre capitoli aggiuntivi, la rendicontazione sull'attuazione dell'RRF, nonché estratti da FENIX. Gli orientamenti della Commissione sono molto generali e non sono vincolanti, in quanto i programmi nazionali di riforma sono documenti strategici nazionali e differiscono, tra gli Stati membri selezionati, in termini di presentazione e di livello di dettagli forniti. Le osservazioni dettagliate della Corte sono sintetizzate nella **tabella 2**.

³⁹ *“Streamlined reporting and guidance on the content and format of the national reform programmes”* del dicembre 2021.

Tabella 2 – Informazioni sull’RRF nelle relazioni dei programmi nazionali di riforma (per i cinque Stati membri campionati)

Capitoli/tabelle dei programmi nazionali di riforma	Osservazioni della Corte	
	Rispetto degli orientamenti della Commissione	Commenti
Capitolo sui progressi dell’attuazione dell’RRF nelle principali aree d’intervento, compreso in allegato un estratto di FENIX (contenente tutti i dettagli: ad esempio, una prospettiva per l’anno successivo)	I capitoli seguono in linea generale gli orientamenti	<ul style="list-style-type: none"> ○ Il formato scelto dagli Stati membri varia e spesso non segue gli orientamenti ○ La prospettiva per l’anno successivo è spesso presentata unicamente nell’estratto di FENIX nell’allegato ○ Nella maggior parte dei casi, non risulta agevole trovare la corrispondenza fra le misure descritte nei programmi e quelle contenute negli allegati alla decisione di esecuzione del Consiglio
Capitolo sui fondi dell’UE e sulla complementarità dei finanziamenti e la coerenza tra misure sostenute dall’RRF e le azioni strategiche sostenute da altri fondi dell’UE	I capitoli non sempre seguono gli orientamenti	<ul style="list-style-type: none"> ○ Le spiegazioni concernenti il modo in cui sono evitati i rischi di doppio finanziamento non sono sempre incluse o non sono sempre sufficienti ○ Le misure dell’RRF sono finanziate anche da altri fondi dell’UE e la linea di demarcazione non sempre viene spiegata, o non viene spiegata a sufficienza
Capitolo sui processi istituzionali e sul coinvolgimento dei portatori d’interesse nell’attuazione dei PNRR	In generale, i capitoli potrebbero essere migliorati	<ul style="list-style-type: none"> ○ Il coinvolgimento dei portatori d’interesse nell’attuazione dei PNRR viene spiegato solo in parte ○ Il ruolo dei Parlamenti nazionali, delle autorità nazionali, etc., nell’attuazione delle misure viene descritto solo parzialmente ○ Le osservazioni/i contributi dei portatori d’interesse non vengono sintetizzati
Tabelle nell’allegato che si riferisce all’RRF	Le tabelle seguono gli orientamenti	Non applicabile

Fonte: Corte dei conti europea.

Conclusioni e raccomandazioni

94 La Corte conclude che il quadro di monitoraggio del dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF) misura i progressi compiuti nell'attuazione, ma non è sufficiente per misurare la performance complessiva dell'RRF. Gli elementi che esso contiene consentono solo in parte alla Commissione di stabilire il grado di conseguimento degli obiettivi generale e specifico dell'RRF. La qualità dei dati sulla performance disponibili è inoltre inficiata da debolezze nella rendicontazione sugli indicatori comuni e nel quadro di valutazione.

95 La Corte ha constatato che traguardi e obiettivi contribuiscono alla misurazione dei progressi compiuti dagli Stati membri nell'attuazione delle riforme e degli investimenti elencati nei piani nazionali per la ripresa e la resilienza (PNRR). Tuttavia, il livello di ambizione di detti traguardi e obiettivi varia notevolmente e il traguardo o l'obiettivo ultimo di una misura non sempre indica il completamento della misura stessa (paragrafi **27-32**). Inoltre, traguardi ed obiettivi sono in larga parte incentrati sulle realizzazioni invece che sui risultati (paragrafi **33-36**). Essi contribuiscono principalmente alla misurazione del raggiungimento degli obiettivi specifici dell'RRF invece che dell'obiettivo generale del dispositivo.

96 La Corte ha constatato che, sebbene sia generalmente chiaro cosa viene misurato dagli indicatori comuni, questi ultimi variano notevolmente per portata e livello di dettaglio. Sono stati introdotti tardi nel processo, dopo che la maggior parte dei PNRR era già stata approvata (paragrafi **38-40**). Gli indicatori comuni non coprono appieno i sei pilastri (integrati nell'obiettivo generale dell'RRF), né riflettono interamente i progressi compiuti nel conseguire traguardi e obiettivi collegati agli investimenti e in particolare alle riforme (l'obiettivo specifico dell'RRF); cfr. paragrafi **41-47**. Il loro contributo alla misurazione del raggiungimento degli obiettivi dell'RRF è dunque modesto. Per di più, analogamente ai traguardi e agli obiettivi, solo un numero limitato di indicatori comuni misura i risultati e nessuno di essi fa esplicito riferimento all'impatto (paragrafo **48**). Gli indicatori comuni sono perciò solo parzialmente idonei per monitorare e valutare la performance dell'RRF.

97 I traguardi e gli obiettivi forniscono informazioni sui progressi compiuti nell'attuazione delle misure incluse nei PNRR degli Stati membri, mentre gli indicatori comuni forniscono informazioni sull'insieme dell'RRF. La Corte pertanto li giudica complementari. Tuttavia, date le rispettive debolezze precedentemente illustrate, non sono sufficienti a fornire un quadro completo del contributo delle misure agli obiettivi dell'RRF; di conseguenza, non coprono appieno tutti gli aspetti della performance dell'RRF (paragrafi [49-51](#)).

Raccomandazione 1 – Assicurare un quadro di monitoraggio e valutazione della performance esaustivo

Nel concepire strumenti basati su finanziamenti non collegati ai costi, la Commissione dovrebbe, nel proprio quadro di monitoraggio e valutazione della performance, coprire tutte le pertinenti aree d'intervento e gli effetti più significativi, compresi, ove possibile, risultati e impatti.

Termine di attuazione: all'atto della progettazione di strumenti basati su finanziamenti non collegati ai costi

98 La Corte ha constatato che la Commissione e gli Stati membri avevano profuso sforzi notevoli, in un breve lasso di tempo, per porre in essere sistemi, per lo più adeguati, che assicurassero la qualità dei dati per traguardi e obiettivi e per gli indicatori comuni (paragrafi [54-57](#)).

99 La Corte conclude che, nel complesso, i dati comunicati per traguardi e obiettivi vengono attentamente monitorati e verificati, ma che permangono rischi circa l'attendibilità dei dati, specie a livello del destinatario più basso (finale). Prima di trasmetterli alla Commissione a corredo delle domande di pagamento, i dati sono controllati ex ante dalle autorità nazionali e, tranne in uno Stato membro, dalle autorità di audit (paragrafi [58-63](#)).

100 Per gli indicatori comuni, la Commissione ha effettuato controlli elementari sulla plausibilità. La qualità dei dati trasmessi fino al giugno 2022 e delle sottostanti metodologie non è stata controllata da nessuna delle autorità di audit degli Stati membri visitati dagli auditor della Corte (paragrafi [64-68](#)). Fino al giugno 2022, la rendicontazione sugli indicatori comuni è stata largamente basata su stime ed i dati aggregati pubblicati dalla Commissione sono inficiati da problemi di qualità (paragrafi [69-72](#)).

Raccomandazione 2 – Migliorare la qualità dei dati relativi agli indicatori comuni

La Commissione dovrebbe:

- a) in collaborazione con gli Stati membri, migliorare la qualità dei dati trasmessi per gli indicatori comuni, in quanto questi svolgono un ruolo importante ai fini della rendicontazione e della valutazione della performance;
- b) far sì che i dati comunicati per gli indicatori comuni includano unicamente interventi sostenuti dall'RRF già completati o, nel caso delle infrastrutture, già operativi.

Termine di attuazione: per ciascun ciclo di rendicontazione sugli indicatori comuni, a partire dal febbraio 2024.

101 Nel complesso, le prime relazioni sull'attuazione dell'RRF hanno rispettato gli obblighi d'informativa, ma la Corte ha rilevato debolezze nei dati riportati nel quadro di valutazione. Il quadro di valutazione fornisce un'ampia gamma di informazioni sui progressi dell'RRF, di facile consultazione (paragrafi 73-75). Tuttavia, può essere mal interpretato per quel che attiene alla percentuale stimata di fondi dell'RRF erogati e totali che contribuiscono a ciascuno dei sei pilastri. In particolare, l'"erogazione per pilastro" è basata sullo stesso valore unitario attribuito a ciascun traguardo ed obiettivo in un dato PNRR e la "quota di fondi del dispositivo per la ripresa e la resilienza che contribuisce a ciascun pilastro strategico" è basata sull'ipotesi, alquanto semplificata, che le misure contribuiscano in modo uguale ai pilastri strategici primari e secondari ai quali sono state assegnate. La maggior parte di queste limitazioni delle metodologie del quadro di valutazione non è stata resa nota dalla Commissione (paragrafi 77-80). Per di più, la Commissione non indica in modo chiaro che alcune cifre presentate sono stime o non sono comparabili tra Stati membri e non ha svolto sufficienti controlli prima di pubblicare i dati nel quadro di valutazione (paragrafi 81-83).

Raccomandazione 3 – Migliorare la trasparenza e la qualità dei dati comunicati nel quadro di valutazione

La Commissione dovrebbe migliorare le informazioni così come i modi in cui sono presentate e indicarne chiaramente le limitazioni, spiegando in particolare le metodologie sottostanti e dichiarando esplicitamente, ove applicabile, che i dati sono stimati e/o non comparabili tra Stati membri.

Termine di attuazione: entro la fine del 2023.

102 Le altre relazioni della Commissione hanno coperto la maggior parte degli elementi obbligatori ai sensi del regolamento RRF. Tuttavia, poiché l'RRF era ancora in una fase iniziale della sua attuazione ed i dati sugli indicatori comuni sono stati pubblicati successivamente, dette relazioni non hanno potuto fornire molte informazioni sui progressi compiuti fino a quel punto. La relazione annuale include unicamente informazioni sulle spese stimate, il che limita la valutazione dell'uso efficiente delle risorse, un elemento essenziale della performance (paragrafi **84-89**). Per quanto riguarda la rendicontazione della Commissione nel contesto del semestre europeo, la Corte osserva che la terminologia utilizzata dalla Commissione nelle relazioni per paese per descrivere i progressi complessivi compiuti nell'attuare i PNRR e nel raggiungere traguardi e obiettivi non era uniforme, il che inficia la comparabilità delle relazioni. Inoltre, le cifre riportate nelle dichiarazioni programmatiche della Commissione sono basate sulle spese stimate nel momento in cui sono stati redatti i PNRR (paragrafo **90**).

103 La Corte ha giudicato nel complesso adeguata, in termini di rispetto degli obblighi sanciti dal regolamento RRF, la rendicontazione degli Stati membri sull'RRF (in particolare le relazioni semestrali e i programmi nazionali di riforma). Tuttavia, nel predisporre i rispettivi programmi nazionali di riforma nel contesto del semestre europeo, gli Stati membri hanno seguito solo in parte gli orientamenti della Commissione sulle informazioni specifiche riguardanti l'RRF che dovevano esservi incluse; inoltre, le informazioni fornite non erano sempre di qualità sufficiente. Per di più, gli orientamenti sono molto generali e non vincolanti (paragrafi **91-93**).

Raccomandazione 4 – Garantire una rendicontazione più informativa e coerente

La Commissione dovrebbe:

- a) nel concepire strumenti basati su finanziamenti non collegati ai costi, rispondere alla necessità di una terminologia chiara e coerente, specie per questioni importanti quali gli obblighi di rendicontazione e la raccolta delle informazioni necessarie per valutare l'efficienza del programma;
- b) riferire in merito alle spese effettive finanziate dal dispositivo nel quadro dei sei pilastri, in quanto presupposto per la valutazione dell'utilizzo efficiente delle risorse;
- c) nelle proprie relazioni annuali, fornire informazioni maggiormente dettagliate sullo stato di attuazione dei PNRR. Ad esempio, dovrebbe fornire informazioni sui pilastri/sulle aree di intervento con traguardi e obiettivi "in ritardo", indicando possibili ragioni di detti ritardi ed il loro impatto sull'attuazione dell'RRF;
- d) sviluppare ulteriormente la metodologia di tutte le relazioni per paese nell'ambito del semestre europeo, onde assicurare una rendicontazione uniforme sui progressi di attuazione dei PNRR, sia nel loro complesso sia rispetto a traguardi e obiettivi.

Termine di attuazione: per il punto a), all'atto della progettazione di strumenti basati su finanziamenti non collegati ai costi; per i punti b), c) e d), per il prossimo ciclo di rendicontazione del 2024.

La presente relazione è stata adottata dalla Corte dei conti europea a Lussemburgo, nella riunione del 12 ottobre 2023.

Per la Corte dei conti europea

Tony Murphy
Presidente

Allegati

Allegato I – I sei pilastri dell'RRF e le sottostanti aree d'intervento

Pilastro	Aree di intervento del pilastro
1. Transizione verde	Mobilità sostenibile
	Efficienza energetica
	Energie rinnovabili e reti
	Ricerca, sviluppo e innovazione in attività "verdi" (ad esempio, mitigazione dei cambiamenti climatici, economia circolare)
	Adattamento ai cambiamenti climatici
	Uso sostenibile e protezione delle acque e delle risorse marine
	Transizione verso un'economia circolare, prevenzione e riciclaggio dei rifiuti
	Protezione e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi
	Altre forme di mitigazione dei cambiamenti climatici (ad esempio, industria sostenibile)
	Prevenzione e riduzione dell'inquinamento (ad esempio, atmosferico, delle acque, sonoro)
	Competenze e posti di lavoro verdi
2. Trasformazione digitale	E-government, servizi pubblici digitali (compresa la digitalizzazione dei trasporti) ed ecosistemi digitali locali
	Capitale umano nella digitalizzazione
	Digitalizzazione delle imprese
	Connettività
	Capacità digitali e diffusione di tecnologie avanzate
	Misure connesse alla digitalizzazione in ricerca, sviluppo e innovazione
3. Crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e un mercato interno ben funzionante con PMI forti	Ristrutturazione e costruzione di edifici
	Sostegno alle PMI
	Ricerca, sviluppo e innovazione
	Competitività
	Contesto imprenditoriale/Imprenditorialità
	Industrializzazione e reindustrializzazione
	Infrastrutture d'impresa
	Settore culturale
	Modifiche normative per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva
	Sostegno alle grandi imprese
Cooperazione transnazionale	

Pilastro	Aree di intervento del pilastro
4. Coesione sociale e territoriale	Infrastrutture e servizi territoriali
	Educazione degli adulti, compresa istruzione e formazione professionale continua; riconoscimento e convalida delle competenze
	Sviluppo delle zone rurali e remote (ad esempio, le isole)
	Edilizia popolare e altre infrastrutture sociali
	Protezione sociale, compresi servizi sociali e integrazione dei gruppi vulnerabili
	Ammodernamento delle istituzioni del mercato del lavoro, compresi servizi per l'impiego, sistemi di previsione del fabbisogno di competenze e ispettorati del lavoro; tutela e organizzazione dell'occupazione; dialogo sociale e meccanismi di determinazione dei salari; adeguamento dei luoghi di lavoro
	Sostegno all'occupazione (non giovanile) e creazione di posti di lavoro, compresi incentivi all'assunzione e alla transizione occupazionale e sostegno del lavoro autonomo
5. Salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, al fine, fra l'altro, di rafforzare la capacità di risposta alle crisi e la preparazione alle crisi	Assistenza sanitaria: resilienza, sostenibilità, adeguatezza, disponibilità, accessibilità e qualità, comprese digitalizzazione e infrastrutture
	Efficacia della pubblica amministrazione e dei sistemi nazionali, compresa la riduzione al minimo dell'onere amministrativo
	Assistenza a lungo termine: resilienza, sostenibilità, adeguatezza, disponibilità, accessibilità e qualità, comprese digitalizzazione e infrastrutture
	Preparazione alle crisi
	Efficacia dei sistemi giudiziari
	Autonomia strategica
	Capacità di reazione alle crisi
	Misure fiscali, incluse misure relative alla pianificazione fiscale aggressiva
	Continuità delle attività e continuità del servizio pubblico (nelle crisi)
	Politica di bilancio e governance di bilancio
	Prevenzione delle frodi
	Riforme del settore finanziario Riforme relative allo Stato di diritto
6. Politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze	Istruzione generale, professionale e superiore: accessibilità, accessibilità economica, qualità e inclusività, comprese digitalizzazione e infrastrutture
	Educazione e cura nella prima infanzia: accessibilità, accessibilità economica, qualità e inclusività, comprese digitalizzazione e infrastrutture
	Sostegno all'occupazione giovanile e creazione di posti di lavoro per i giovani, compresi incentivi all'assunzione e alla transizione occupazionale e sostegno del lavoro autonomo

Fonte: quadro di valutazione della ripresa e della resilienza.

Allegato II – Contenuto relativo ai PNRR nelle relazioni della Commissione

Titolo della relazione	Contenuto relativo ai PNRR
Quadro di valutazione della ripresa e della resilienza (art. 30 del regolamento RRF)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Progressi compiuti per l'RRF in ciascuno dei sei pilastri e in materia di contributo sociale, anche a favore della parità di genere e dell'infanzia e gioventù ○ Contributo agli obiettivi climatici e digitali ○ Progressi, così come misurati dagli indicatori comuni ○ Erogazioni per paese, nonché traguardi e obiettivi associati ○ Analisi tematiche di argomenti in tutti i sei pilastri
Relazione annuale sull'attuazione dell'RRF (art. 31 del regolamento RRF)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Progressi nell'attuazione dell'RRF ○ Contributo dell'RRF agli obiettivi climatici/digitali ○ Performance dell'RRF sulla base degli indicatori comuni ○ Spese finanziate nell'ambito dei sei pilastri, compresa la spesa sociale
Relazione di riesame sull'attuazione dell'RRF (art. 16 del regolamento RRF)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Progressi nell'attuazione dell'RRF ○ Contributo dell'RRF ai sei pilastri ○ Parità di genere ○ RRF come principale strumento per realizzare il piano REPowerEU
Relazione per paese (documento di lavoro dei servizi della Commissione nell'ambito del semestre europeo)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Valutazione della situazione economica di ciascuno Stato membro, dei progressi compiuti e dell'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese ○ Dettagli dell'RRF per ciascun PNRR, con realizzazioni chiave attese nel breve periodo ○ Allegato 2 in cui sono presentati in sintesi i progressi nell'attuazione dei PNRR
Dialogo sulla ripresa e la resilienza (art. 26 del regolamento RRF)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Progressi dell'attuazione dell'RRF, comprese informazioni sulle domande di pagamento presentate e sui relativi audit espletati dalla Commissione ○ Qualsiasi altra informazione fornita dalla Commissione in relazione all'attuazione
Dichiarazioni programmatiche per le spese operative (<i>Programme Statements of Operational Expenditure</i>) ¹	<ul style="list-style-type: none"> ○ Stato di attuazione dell'RRF ○ Informazioni di performance sulle realizzazioni chiave ○ Indicatori chiave di monitoraggio ○ Contributo dell'RRF alle priorità orizzontali integrate
Relazione annuale sulla gestione e il rendimento del bilancio dell'UE (<i>Annual Management and Performance Report – AMPR</i>)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Allegato 3 sull'RRF: descrizione dell'RRF, stato di attuazione, sistemi di controllo a livello della Commissione e degli Stati membri
Relazione annuale di attività (RAA)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Capitolo 3: ambiente di controllo negli Stati membri e presso la Commissione, prime realizzazioni/progressi nell'attuazione, espletamento dei controlli da parte della Commissione

¹ Inclusive nel progetto di bilancio generale dell'Unione europea.

Allegato III – Dialogo sulla ripresa e la resilienza tra la Commissione ed il Parlamento europeo (2021-2022)

Composizione/ informazioni	Ulteriori informazioni sul dialogo sulla ripresa e la resilienza
<p>Riunioni congiunte delle commissioni BUDG e ECON (dialogo sulla ripresa e la resilienza)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Presentazioni orali da parte dei commissari europei Dombrovskis e Gentiloni e domande dei membri delle commissioni ○ Tenute ogni due mesi su invito del Parlamento europeo, che definisce l'ordine del giorno ○ Il quadro di valutazione funge da base per il dialogo ○ Le sedute sono registrate (disponibili al pubblico tramite il webstreaming del Parlamento europeo); non sono disponibili verbali ○ Il dialogo sulla ripresa e la resilienza si affianca ai dialoghi economici nel quadro della governance economica dell'UE ○ Quattro riunioni nel 2021 (maggio, luglio, settembre e dicembre) e quattro nel 2022 (marzo, maggio, settembre e novembre)
<p>Gruppo di lavoro permanente</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Preparare il dialogo e darvi seguito ○ La Commissione prepara e utilizza presentazioni per le riunioni (disponibili al pubblico sulla pagina principale del sito della Commissione/del Parlamento europeo dedicato all'RRF); dette presentazioni sono inoltre condivise con il Consiglio ○ Riunioni a porte chiuse, non registrate ○ 18 riunioni nel 2021 e 10 riunioni nel 2022
<p>Informazioni da fornire al Parlamento europeo nel dialogo per la ripresa e la resilienza: (art. 26 del regolamento RRF)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ lo stato della ripresa, della resilienza e della capacità di aggiustamento nell'UE, nonché le misure adottate a norma del regolamento RRF; ○ i PNRR degli Stati membri; ○ la valutazione dei PNRR degli Stati membri; ○ le conclusioni principali della relazione di riesame di cui all'articolo 16, paragrafo 2, del regolamento RRF; ○ lo stato di conseguimento dei traguardi e degli obiettivi inclusi nei PNRR degli Stati membri; ○ le procedure di pagamento, sospensione e risoluzione, comprese eventuali osservazioni presentate ed eventuali misure correttive adottate dagli Stati membri per garantire un conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi; ○ qualsiasi altra informazione e documentazione pertinente fornita dalla Commissione alla commissione competente del Parlamento europeo in relazione all'attuazione del dispositivo.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del regolamento RRF e delle informazioni trasmesse dal Parlamento europeo e dalla Commissione.

Abbreviazioni e acronimi

BUDG: commissione per i bilanci del Parlamento europeo

DG ECFIN: direzione generale Affari economici e finanziari

ECON: commissione per i problemi economici e monetari del Parlamento europeo

NGEU: NextGenerationEU

PMI: piccole e medie imprese

PNRR: piano nazionale per la ripresa e la resilienza

RRF: dispositivo per la ripresa e la resilienza

Glossario

Destinatario finale: persona fisica o giuridica che trae vantaggio in ultima istanza da un'attività finanziata dall'UE avviata o realizzata da un soggetto che beneficia di un aiuto UE.

Digitalizzazione: introduzione delle tecnologie digitali e delle informazioni digitalizzate nei processi e nei compiti.

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.

Efficacia: misura in cui gli obiettivi perseguiti sono raggiunti mediante le attività intraprese.

Efficienza: il miglior rapporto tra le risorse impiegate, le attività intraprese e il conseguimento degli obiettivi.

Fondo di coesione: fondo dell'UE per la riduzione delle disparità economiche e sociali nell'UE attraverso il finanziamento degli investimenti negli Stati membri il cui reddito nazionale lordo per abitante è inferiore al 90 % della media dell'UE.

Fondo europeo di sviluppo regionale: fondo dell'UE che rafforza la coesione economica e sociale nell'Unione europea finanziando investimenti per ridurre gli squilibri tra le regioni.

Impatto: le più ampie conseguenze a lungo termine di un progetto o programma concluso, quali i benefici socioeconomici per la popolazione nel suo complesso.

Indicatore comune: variabile misurabile che fornisce informazioni sui progressi compiuti nell'attuazione dei piani per la ripresa e la resilienza verso il raggiungimento degli obiettivi comuni e sulla performance complessiva dell'RRF.

Indicatore: informazioni utilizzate per misurare o valutare un aspetto della performance.

Legiferare meglio: Concetto guida della politica e del processo legislativo dell'UE, fondato sul principio che la regolamentazione dovrebbe conseguire i propri obiettivi al minor costo possibile ed essere elaborata all'insegna della trasparenza, sulla base di riscontri empirici e con il coinvolgimento dei cittadini e dei portatori di interessi.

Logica di intervento: nessi tra gli obiettivi di una proposta, le risorse che si prevede di impiegare e le attività previste nonché i risultati e l'impatto attesi.

Monitoraggio: osservazione e verifica sistematica, in parte attraverso indicatori, dei progressi compiuti verso il raggiungimento di un obiettivo.

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.

Obiettivo: nel contesto dell'RRF, misura quantitativa dei progressi compiuti verso la realizzazione di una riforma o di un investimento.

Performance: misura in cui un intervento, un progetto o un programma finanziato dall'UE ha conseguito gli obiettivi prefissati e assicura un impiego ottimale delle risorse.

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

Realizzazione (o output): ciò che viene prodotto o conseguito con un progetto, ad esempio l'erogazione di un corso di formazione o la costruzione di una strada.

Regolamento finanziario: insieme di norme che disciplinano le modalità di compilazione e utilizzo del bilancio UE, nonché i procedimenti associati, come il controllo interno, la rendicontazione, l'audit e il discarico.

Risorsa (o input): mezzi finanziari, umani, materiali, amministrativi o normativi usati per attuare un progetto o un programma.

Risultato: effetto immediato di un progetto o di un programma al suo completamento, come ad esempio la migliore occupabilità dei partecipanti a un corso o l'accresciuta accessibilità a un luogo a seguito della costruzione di una nuova strada.

Semestre europeo: ciclo annuale che fornisce un quadro per il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri dell'UE e per il monitoraggio dei progressi compiuti.

Traguardo: nel contesto dell'RRF, misura qualitativa dei progressi compiuti verso la realizzazione di una riforma o di un investimento.

Valore aggiunto UE: valore aggiunto generato dall'azione dell'UE rispetto alla sola azione degli Stati membri.

Risposte finali della Commissione

<https://www.eca.europa.eu/it/publications/sr-2023-26>

Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/it/publications/sr-2023-26>

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 IV della Corte "Regolamentazione dei mercati ed economia competitiva", presieduta da Mihails Kozlovs, Membro della Corte. L'audit è stato diretto da Ivana Maletić, Membro della Corte, coadiuvata da: Sandra Diering, capo di Gabinetto, e Tea Vlainić, attaché di Gabinetto; Sabine Hiernaux-Fritsch, prima manager; Anna Ludwikowska, capoincarico; Jurgen Manjé, vice capoincarico; Boyana Stamenova, Marion Schiefele e Valentina-Adriana Visan, auditor; Minya Chan, tirocinante. Giuliana Lucchese si è occupata della grafica e Michael Pyper ha fornito assistenza linguistica.



Da sinistra a destra: Jurgen Manjé, Tea Vlainić, Anna Ludwikowska, Ivana Maletić, Sandra Diering, Boyana Stamenova, Valentina-Adriana Visan, Michael Pyper.

DIRITTI D'AUTORE

© 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 che sia citata la fonte in maniera appropriata e siano indicate 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 e sostituisce quella generale precedentemente 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.

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.

HTML	ISBN 978- 92-849-1064-9	ISSN 1977- 5709	doi: 10.2865/850430	QJ-AB-23-026-IT-Q
PDF	ISBN 978- 92-849-1097-7	ISSN 1977- 5709	doi: 10.2865/895130	QJ-AB-23-026-IT-N

Il dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF), ammontante a 723 miliardi di euro, è stato istituito in risposta alla pandemia di COVID-19.

La Corte ha sottoposto ad audit il quadro di monitoraggio della performance dell'RRF, concludendo che esso misura i progressi compiuti nell'attuazione, ma solo in parte la performance dell'RRF.

I traguardi e gli obiettivi nonché gli indicatori comuni contribuiscono alla misurazione dei progressi compiuti, ma sono incentrati sulle realizzazioni invece che sui risultati e non coprono appieno tutti gli aspetti della performance dell'RRF. Il quadro di valutazione è di agevole utilizzo, ma inficiato da problemi di qualità dei dati e di trasparenza. Le prime relazioni sull'RRF hanno rispettato per lo più gli obblighi d'informativa, ma le informazioni fornite sulla performance erano limitate.

La Corte raccomanda alla Commissione di migliorare la qualità della rendicontazione relativa all'RRF e di ovviare alle carenze concernenti il monitoraggio della performance in futuri strumenti basati su finanziamenti non collegati ai costi.

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
Sito Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors