



RISPOSTE DELLA COMMISSIONE EUROPEA

ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA

Relazione speciale della Corte dei conti europea "Il dispositivo per la ripresa e la resilienza e il sistema di controllo della Commissione concepito"
Il nuovo modello di erogazione continua a presentare lacune in termini di garanzie offerte e obbligo di rendiconto, nonostante l'entità del lavoro previsto

Indice

I. SINTESI DELLE RISPOSTE DELLA COMMISSIONE	2
II. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE ALLE PRINCIPALI OSSERVAZIONI DELLA CORTE DEI CONTI ..3	
1. Tutela degli interessi finanziari dell'Unione.....	3
2. Verificare il conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi	4
3. Controlli della Commissione	5
III. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE ALLE RACCOMANDAZIONI DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA	6
1. Raccomandazione 1 – Migliorare le procedure riguardanti le verifiche ex ante.....	6
2. Raccomandazione 2 – Elaborare orientamenti relativi all'annullamento di misure connesse a traguardi od obiettivi già conseguiti.....	6
3. Raccomandazione 3 – Colmare il vuoto esistente a livello dell'UE per quanto riguarda le garanzie sulla conformità alle norme nazionali e dell'UE.....	7
4. Raccomandazione 4 – Armonizzare le segnalazioni dei casi di frode connessi all'RRF	7
5. Raccomandazione 5 – Elaborare orientamenti interni per quanto riguarda le rettifiche	8

Il presente documento contiene, in linea con l'articolo 259 del [regolamento finanziario](#), le risposte della Commissione europea alle osservazioni che figurano nella relazione speciale della Corte dei conti europea ed è da pubblicare unitamente alla relazione speciale.

I. SINTESI DELLE RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione accoglie con favore la relazione speciale della Corte dei conti europea.

Il dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF) è una parte fondamentale della strategia della Commissione europea per contrastare l'impatto della pandemia di COVID-19 e rendere le economie e le società dell'UE più sostenibili, resilienti e meglio preparate alle sfide e alle opportunità delle transizioni verde e digitale. A titolo dell'RRF la Commissione può erogare 723,8 miliardi di EUR (a prezzi correnti) sotto forma di prestiti (385,8 miliardi di EUR) o di sovvenzioni (338 miliardi di EUR) per aiutare gli Stati membri ad attuare riforme e investimenti in linea con le priorità dell'UE. Naturalmente, considerate le somme in gioco, la Commissione ha lavorato duramente per concepire un sistema di controllo ottimale delle spese a titolo dell'RRF negli Stati membri.

I sistemi utilizzati dalla Commissione per monitorare e controllare il dispositivo per la ripresa e la resilienza riflettono il carattere innovativo di tale strumento: l'RRF si basa interamente sulle prestazioni e, a norma del regolamento RRF, i suoi unici beneficiari sono gli Stati membri. Questi ultimi si impegnano ad attuare una serie di misure che prevedono traguardi e obiettivi specifici da conseguire per sbloccare un'erogazione da parte della Commissione. I fondi erogati dalla Commissione confluiscono nei conti e nei bilanci nazionali. Anche se il costo di attuazione di una misura è stato stimato e valutato all'inizio del processo, diversamente da quanto avviene per altri programmi, i costi effettivi sostenuti da uno Stato membro non incidono sull'erogazione che lo Stato membro ha ricevuto dalla Commissione.

L'RRF è stato concepito come meccanismo unico per completare le riforme, molte delle quali il Consiglio raccomanda ai singoli Stati membri di attuare da tempo. Poiché i costi effettivi non sono oggetto dell'RRF, per ricevere tutti i finanziamenti disponibili gli Stati membri devono conseguire in misura soddisfacente i traguardi e gli obiettivi pertinenti sia per gli investimenti che per le riforme.

L'RRF è uno strumento ambizioso e completamente nuovo. La Commissione accoglie con favore il fatto che la Corte dei conti le riconosca di essere riuscita a elaborare in tempi relativamente brevi un sistema di controllo che prevede un ampio processo di verifica del conseguimento dei traguardi e degli obiettivi. Il calendario dell'RRF come risposta alla pandemia di COVID-19 era davvero ambizioso. Il primo prefinanziamento è stato erogato nell'agosto 2021, solo sei mesi dopo l'entrata in vigore del regolamento RRF, cui nel dicembre 2022 ha fatto seguito il primo pagamento sulla base dei traguardi e degli obiettivi raggiunti. Considerate la peculiarità e le dimensioni del dispositivo, la Commissione ha dovuto sviluppare unità e servizi completamente nuovi e istituire modalità e procedure di lavoro nuove, assicurandosi nel contempo che gli Stati membri presentassero e realizzassero riforme e investimenti ambiziosi.

Per evitare che il lancio dell'RRF subisse ritardi durante il completamento della creazione di un sistema di controllo, la progettazione e l'attuazione degli elementi del sistema di controllo della Commissione sono state portate avanti in linea con le esigenze. Gli elementi del sistema basati sulle esigenze prioritarie sono stati introdotti subito, mentre altri elementi sono stati sviluppati nel tempo. Per esempio, la Commissione si è concentrata innanzitutto sulla creazione di processi approfonditi per la valutazione dei piani e, in un secondo momento, sulla realizzazione di processi approfonditi per la valutazione delle richieste di pagamento. Parallelamente sono state stabilite metodologie di audit, è stata creata un'unità di audit dedicata e il personale incaricato dell'audit è stato formato.

Benché concordi sulle parti sostanziali della relazione speciale, la Commissione non approva o non condivide appieno tutte le osservazioni e le conclusioni della Corte dei conti ad esse correlate. In particolare, la Commissione ritiene che il sistema di controllo dell'RRF non presenti lacune in termini

di garanzie offerte e di obbligo di rendiconto a livello dell'UE. Il quadro di controllo dell'RRF è concepito in funzione della struttura giuridica del dispositivo per la ripresa e la resilienza, che attribuisce alla Commissione una chiara responsabilità per la valutazione dei traguardi e degli obiettivi e agli Stati membri, in qualità di beneficiari, la chiara responsabilità di adottare *"tutte le opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e per garantire che l'utilizzo dei fondi in relazione alle misure sostenute dal dispositivo sia conforme al diritto dell'Unione e nazionale applicabile"* (articolo 22 del regolamento RRF). Ciò nonostante la Commissione è impegnata molto attivamente a garantire un'adeguata tutela degli interessi finanziari dell'Unione. Innanzitutto, ha svolto una valutazione approfondita dell'adeguatezza dei sistemi nazionali di controllo nel contesto della valutazione dei piani nazionali per la ripresa e la resilienza. In secondo luogo, ove giustificato, ha insistito affinché gli Stati membri apportassero miglioramenti aggiuntivi e temporalmente definiti a tali sistemi come presupposto per erogazioni future. In terzo luogo, intende effettuare almeno un audit dei sistemi per Stato membro e sta procedendo con l'attuazione del suo programma di audit. Considerata l'importanza della tutela degli interessi finanziari dell'Unione, se ritenuto necessario la Commissione è inoltre pronta a intensificare gli audit al di là degli obiettivi indicati nel suo piano di audit.

La Commissione trarrà insegnamento dalla relazione e terrà presenti gli approfondimenti e le raccomandazioni in essa contenuti per migliorare ulteriormente i propri sistemi di controllo.

La Commissione rileva che la relazione si basa sul sistema di controllo concepito a partire dall'aprile 2022. Poiché l'audit è stato effettuato durante la fase iniziale dell'attuazione dell'RRF, da allora la Commissione ha sviluppato ulteriormente il proprio sistema di controllo, anche attuando precedenti raccomandazioni della Corte dei conti.

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

1. Tutela degli interessi finanziari dell'Unione

La Commissione desidera ricordare che l'RRF è uno strumento basato sulle prestazioni e che l'articolo 22, paragrafo 1, del regolamento RRF stabilisce espressamente che la responsabilità primaria della tutela degli interessi finanziari dell'Unione spetta agli Stati membri. Tale responsabilità degli Stati membri è pienamente in linea con le disposizioni del quadro di controllo dell'RRF, poiché quest'ultimo è un programma nel cui ambito la Commissione non attua direttamente le misure né eroga pagamenti sulla base della rendicontazione dei costi effettivi. A titolo dell'RRF la Commissione riceve invece un'ampia documentazione sul conseguimento dei traguardi e degli obiettivi e ne valuta la realizzazione.

La Commissione accetta tuttavia una responsabilità residua, ossia ritiene necessario far sì che gli Stati membri predispongano davvero sistemi di controllo appropriati che tutelino adeguatamente gli interessi finanziari dell'Unione e in particolare prevenzano, individuino e correggano i casi di corruzione, le frodi, le irregolarità, i conflitti di interessi e il doppio finanziamento. I sistemi di controllo degli Stati membri sono valutati ex ante dalla Commissione nel contesto della valutazione dei piani per la ripresa e la resilienza degli Stati membri. Ove necessario la Commissione ha concordato con lo Stato membro traguardi di controllo specifici da conseguire per la prima richiesta di pagamento. Inoltre la Commissione sottopone ad audit l'attuazione dei sistemi di controllo; nel 2022 sono già stati svolti audit di 16 sistemi. La Commissione concorda con la Corte dei conti che un'adeguata tutela degli interessi finanziari dell'Unione da parte degli Stati membri è

estremamente importante e in tale contesto è pronta a intensificare il lavoro di audit al di là degli obiettivi indicati nel suo piano di audit, qualora lo ritenga necessario.

Il regolamento RRF fornisce inoltre alla Commissione la possibilità di applicare rettifiche finanziarie in caso di grave violazione degli obblighi previsti negli accordi di finanziamento o di prestito dell'RRF. Il regolamento RRF prevede anche espressamente che gli Stati membri garantiscano il rispetto di tutte le normative nazionali e dell'UE per ogni investimento specifico. Benché il regolamento non le imponga di verificare il rispetto delle suddette norme nel momento in cui valuta traguardi e obiettivi, la Commissione svolge comunque tali controlli a livello di sistema. La Commissione effettua audit sull'adeguatezza dei sistemi di controllo degli Stati membri dal punto di vista della tutela degli interessi finanziari dell'Unione, ossia controlla che in generale i sistemi degli Stati membri prevedano e verifichino il rispetto delle norme nazionali e dell'UE, tra cui elementi specifici della procedura di appalto pubblico. Il metodo di valutazione dei rischi della Commissione, che ne orienta il lavoro di audit per quanto riguarda le misure dell'RRF negli Stati membri, considera gli appalti pubblici come uno dei criteri per determinare il livello di rischio e su tale base l'ambito di applicazione degli audit. Inoltre, ove applicabile, l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e la Procura europea (EPPO) esercitano le loro competenze nella protezione degli importi dell'RRF.

Per quanto riguarda la valutazione dei sistemi di controllo degli Stati membri di cui ai PNRR, la Corte dei conti ricorda le constatazioni della relazione speciale 21/2022. Nelle risposte fornite a tale relazione la Commissione aveva rammentato che i punti critici rimanenti riguardano caratteristiche dello strumento. Il regolamento RRF prescrive una valutazione ex ante dei sistemi di controllo, che la Commissione ha svolto. La Commissione ha inoltre predisposto vari meccanismi per monitorare e garantire l'esistenza dei sistemi, nella fattispecie traguardi di controllo appositi, ove necessario, e audit dei sistemi nazionali da essa stessa effettuati.

2. Verificare il conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi

La Commissione accoglie con favore le osservazioni complessivamente positive formulate nella relazione sui controlli da essa effettuati per verificare il conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi. La Corte dei conti evidenzia l'entità del lavoro svolto dalla Commissione, che attinge alle competenze di tutti i suoi servizi.

La Commissione sostiene appieno gli scambi interni e le interazioni tra i membri del personale che lavorano presso servizi differenti. La Commissione ha istituito un processo mediante cui i servizi capofila DG ECFIN e SG-RECOVER collaborano con altri servizi per garantire che la valutazione finale del conseguimento di un traguardo o di un obiettivo da parte della Commissione tenga conto delle informazioni e delle competenze disponibili. Oltre alla cooperazione informale si svolgono due consultazioni interservizi formali sulla valutazione di ciascuna richiesta di pagamento (una sulla valutazione preliminare e l'altra sulla decisione della Commissione) che consentono alle direzioni generali all'interno della Commissione di fornire osservazioni.

Tuttavia a parere della Corte dei conti *"la documentazione delle consultazioni tecniche non spiegava sempre chiaramente gli elementi/aspetti dei traguardi o degli obiettivi su cui le DG consultate avevano espresso il proprio parere"*¹. La Commissione ricorda che è un'istituzione unica e che tutte le decisioni definitive sulle richieste di pagamento a titolo dell'RRF sono adottate dal collegio dei commissari. Pertanto non accetta la raccomandazione secondo cui dovrebbe formalizzare le consultazioni a livello di personale. La Commissione non considera fattibile o vantaggioso limitare e definire in modo restrittivo gli elementi di una valutazione su cui gli esperti interni dei suoi

¹ Cfr. l'osservazione 51 della Corte dei conti.

differenti servizi possono esprimere i loro pareri né ritiene possibile conservare una registrazione documentale dettagliata che consentirebbe di tracciare con chiarezza gli scambi interni tra gli esperti che lavorano presso i suoi differenti servizi o gli elementi precisi su cui gli esperti interni hanno espresso opinioni o pareri. Ciò non solo è impossibile a livello pratico, ma limiterebbe anche seriamente la possibilità di collaborazione e lo scambio di competenze e pareri. La Commissione tiene un inventario dei principali contributi forniti per ogni valutazione e inoltre realizza due consultazioni interservizi, una per la valutazione preliminare e l'altra per la decisione di erogazione, attestante che i servizi pertinenti sono stati consultati e che di fatto approvano la valutazione condotta da DG ECFIN e SG-RECOVER.

Per quanto riguarda la pertinenza della descrizione delle singole misure per la valutazione di un traguardo o di un obiettivo, la Corte dei conti rimanda alle constatazioni contenute nella sua relazione annuale 2021. Nella sua risposta alla relazione annuale la Commissione riconosce che i suoi orientamenti interni sulla valutazione dei traguardi e degli obiettivi potrebbero essere rafforzati e qualche mese prima del completamento e della pubblicazione della relazione annuale 2021 li ha migliorati per preparare tali valutazioni preliminari. In particolare, le valutazioni preliminari pubblicate dalla Commissione adesso sono più dettagliate e specificano, ove opportuno, quali elementi della descrizione della misura sono stati ritenuti pertinenti per la valutazione del traguardo e sono stati valutati di conseguenza.

3. Controlli della Commissione

La Commissione osserva che² la Corte dei conti trae conclusioni da programmi basati sulla spesa per individuare i rischi in un programma basato sulle prestazioni, in particolare per quanto riguarda il rispetto delle norme nazionali e dell'UE.

La Corte dei conti riconosce che la Commissione è dotata di una strategia di audit che prevede audit dei sistemi sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione. Tuttavia la Commissione sottolinea che i suoi sistemi di audit comprendono controlli che in genere sono contemplati dai sistemi degli Stati membri e che verificano il rispetto delle norme nazionali e dell'UE, in particolare di quelle pertinenti ai fini della tutela degli interessi finanziari dell'Unione. Nel 2022 la Commissione ha svolto 16 audit dei sistemi sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione, riguardanti 16 organismi di coordinamento e 48 organismi di attuazione.

Inoltre la Commissione non si basa solo sui risultati del lavoro di audit delle autorità nazionali descritto nella "sintesi degli audit" che gli Stati membri presentano per ciascuna richiesta di pagamento, ma anche sugli scambi che essa intrattiene regolarmente con le autorità nazionali di audit (tra la fine del 2021 e il 2022 sono state organizzate riunioni bilaterali con tutte le autorità nazionali di audit) e valuta le strategie nazionali di audit fornendo attivamente riscontri agli Stati membri per contribuire a migliorare la qualità e la copertura del loro lavoro di audit. La Commissione esamina inoltre il lavoro dei revisori dei conti nazionali prima di trarne garanzie.

² Relazione speciale, osservazione 34.

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

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

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

Termine di attuazione: a partire dal 2023

La Commissione **non accetta** questa raccomandazione.

Come illustrato dalla Corte dei conti nella relazione e come spiegato nelle risposte sopra fornite, la Commissione ha sviluppato procedure dettagliate e garantisce le registrazioni documentali sia tramite procedure formali, nella fattispecie due consultazioni interservizi formali scritte, sia tramite un'ulteriore registrazione interna delle fasi principali del processo di valutazione. La Commissione non ritiene fattibile limitare e definire in modo restrittivo gli elementi di un progetto di valutazione su cui gli esperti interni a suoi differenti servizi possono esprimere i loro pareri individuali né ritiene possibile conservare una registrazione documentale dettagliata che consentirebbe di tracciare con chiarezza gli scambi orali o scritti tra gli esperti che lavorano all'interno di suoi servizi differenti o gli elementi precisi su cui gli esperti interni hanno espresso opinioni o pareri. Tale formalizzazione pregiudicherebbe seriamente il lavoro collaborativo all'interno dell'istituzione, non è giustificata data l'esistenza di consultazioni interservizi formali e non è fattibile alla luce dei brevi periodi di valutazione da cui è vincolata la Commissione.

2. Raccomandazione 2 – Elaborare orientamenti relativi all'annullamento di misure connesse a traguardi od obiettivi già conseguiti

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

Termine di attuazione: a partire dal 2023

La Commissione **accetta** la raccomandazione ed elaborerà procedure e orientamenti interni in tal senso.

3. Raccomandazione 3 – Colmare il vuoto esistente a livello dell'UE per quanto riguarda le garanzie sulla conformità alle norme nazionali e dell'UE

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

Termine di attuazione: a partire dal 2023

La Commissione **accetta in parte** questa raccomandazione.

La Commissione non condivide la conclusione secondo cui a livello dell'UE esiste un vuoto nelle attività di controllo della Commissione per quanto riguarda la conformità degli Stati membri alle norme nazionali e dell'UE. La Commissione sottolinea che l'RRF è uno strumento di gestione diretta tramite cui essa effettua pagamenti a favore degli Stati membri subordinatamente al conseguimento di traguardi e obiettivi. Il regolamento RRF attribuisce chiaramente agli Stati membri la responsabilità principale di garantire il rispetto delle normative nazionali e dell'UE.

Inoltre nel contesto degli audit dei sistemi la Commissione controlla che in generale i sistemi degli Stati membri prevedano e verifichino il rispetto delle norme nazionali e dell'UE, tra cui elementi specifici della procedura di appalto pubblico. La Commissione ha già effettuato 16 audit dei sistemi che hanno riguardato 64 autorità nazionali e in tale contesto ha controllato che gli Stati membri verifichino regolarmente che i finanziamenti erogati siano stati utilizzati correttamente, in conformità di tutte le norme applicabili, compreso il rispetto delle norme nazionali e dell'UE che sono particolarmente pertinenti per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione. La Commissione continuerà a svolgere tali audit dei sistemi ed evidenzierà con maggiore chiarezza l'estensione dei lavori di audit connessi alle suddette procedure.

Tuttavia la Commissione **accetta**, e in ogni caso è sua intenzione farlo, di continuare a svolgere audit e di ottenere ragionevoli garanzie sui sistemi attuati dagli Stati membri al fine di assicurare tale rispetto. La Commissione è pronta a intensificare il proprio lavoro di audit sui sistemi degli Stati membri al di là degli obiettivi indicati nel suo piano di audit attuale, se necessario e fattibile.

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

Termine di attuazione: a partire dal 2023

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

La Commissione **accetta in parte** questa raccomandazione.

Ai sensi dell'articolo 22 del regolamento RRF gli Stati membri sono tenuti a presentare una dichiarazione di gestione e una sintesi degli audit, la prima delle quali prevede la segnalazione delle irregolarità rilevate, ma attualmente la Commissione non dispone di strumenti giuridici per obbligare gli Stati membri ad armonizzare tale segnalazione. Per la Commissione sarebbe impossibile attuare appieno la raccomandazione su tale base; tuttavia la Commissione esaminerà la questione in occasione dei prossimi riesami della pertinente normativa dell'UE.

Nel frattempo la Commissione accetta di ricordare agli Stati membri di utilizzare il sistema di gestione delle irregolarità (IMS) e di incoraggiarli a usarlo per registrarle, oltre al loro obbligo giuridico di segnalarle nella dichiarazione di gestione. A tale scopo la Commissione ha già adattato l'IMS affinché le autorità nazionali competenti possano utilizzarlo per le suddette finalità. Ciò nonostante, a meno che tutti gli Stati membri utilizzino sistematicamente l'IMS, la Commissione sarebbe restia a pubblicare dati parziali nella sua relazione annuale PIF.

5. Raccomandazione 5 – Elaborare orientamenti interni per quanto riguarda le rettifiche

Termine di attuazione: a partire dal 2023

La Commissione dovrebbe elaborare orientamenti interni sull'applicazione delle rettifiche forfettarie definite nelle convenzioni di finanziamento per quanto riguarda le carenze rilevate nei sistemi di controllo degli Stati membri per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

La Commissione **non accetta** questa raccomandazione.

Il regolamento RRF prevede rettifiche senza specificare livelli, criteri o condizioni. La convenzione di finanziamento firmata tra la Commissione e ogni Stato membro prevede la possibilità di rettifiche forfettarie pari al 5 %, al 10 %, al 25 % e al 100 % dei fondi. La definizione dei suddetti tassi di riduzione è fornita contestualmente a quella della gravità di una carenza che determinerebbe la rettifica in questione. Introducendo tali disposizioni nelle convenzioni di finanziamento la Commissione ha già indicato i criteri che applicherà laddove sia rilevata una carenza. In ogni caso in cui si utilizzerà tale disposizione la Commissione giustificherà e preciserà perché è stata applicata una rettifica, spiegando anche in che modo è stato determinato il livello di gravità di tale carenza.