

Relazione speciale

Doppio finanziamento dal bilancio dell'UE

I sistemi di controllo mancano degli elementi essenziali in grado di mitigare l'accresciuto rischio derivante dal modello di finanziamento non collegato ai costi adottato dal dispositivo per la ripresa e resilienza



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

Indice

	Paragrafo
Sintesi	I - V
Introduzione	01 - 18
Diversi programmi dell'UE finanziano il conseguimento degli obiettivi di coesione	01 - 05
Quadro giuridico relativo al doppio finanziamento	06 - 14
Il divieto di doppio finanziamento è un principio fondamentale del bilancio dell'UE	06 - 07
Il modello di finanziamento dell'RRF differisce da quelli della coesione e dell'MCE	08 - 10
Nell'ambito del modello FNLTC, doppio finanziamento può significare aver finanziato due volte le stesse realizzazioni/gli stessi risultati	11 - 14
Evitare il doppio finanziamento è una responsabilità congiunta della Commissione e degli Stati membri	15 - 18
Estensione e approccio dell'audit	19 - 24
Osservazioni	25 - 98
L'attuale definizione di doppio finanziamento non tiene conto delle specificità dei modelli di finanziamento non collegati ai costi	25 - 35
Il regolamento RRF utilizza la definizione tradizionale di doppio finanziamento basata sui costi contenuta nel regolamento finanziario, anche se i finanziamenti dell'RRF non sono collegati ai costi	26 - 29
Quando si combinano diversi strumenti dell'UE occorrono controlli aggiuntivi per mitigare il rischio di doppio finanziamento	30 - 31
Il regolamento RRF non contempla esplicitamente le misure "a costo zero", il che aumenta il rischio di doppio finanziamento, in particolare per le riforme che prevedono investimenti	32 - 35

Le misure preventive adottate dalla Commissione e dagli Stati membri non sono di per sé sufficienti ad evitare il doppio finanziamento	36 - 59
Gli orientamenti della Commissione sono stati diffusi tardivamente, restano incompleti e indirizzano gli Stati membri verso controlli basati sui costi	37 - 43
Le misure della Commissione nella fase di programmazione non sono bastate ad evitare il doppio finanziamento	44 - 52
Gli Stati membri evitano di combinare il sostegno dell'RRF con quello di altri strumenti dell'UE per evitare il doppio finanziamento	53 - 54
L'introduzione dell'RRF ha accresciuto la necessità di un coordinamento volto a prevenire ed individuare i casi di doppio finanziamento	55 - 59
I controlli degli Stati membri sull'assenza di doppio finanziamento sono carenti	60 - 82
Le verifiche di gestione sul doppio finanziamento sono basate sui costi effettivi sostenuti, facendo prevalentemente affidamento su autocertificazioni	61 - 68
La frammentazione dei sistemi di gestione informatica ostacola controlli incrociati efficaci sul doppio finanziamento	69 - 71
Arachne non è utilizzato su vasta scala negli Stati membri per individuare i rischi di doppio finanziamento	72 - 77
Limitato lavoro di audit sul doppio finanziamento negli Stati membri	78 - 82
La Commissione fornisce garanzie sull'assenza di doppio finanziamento sulla base di elementi probatori limitati	83 - 98
Le verifiche della Commissione prima del pagamento non sono specificamente mirate ad individuare i casi di doppio finanziamento	84 - 87
Gli audit della Commissione verificano in una certa misura il rischio di doppio finanziamento	88 - 91
La Commissione non aveva individuato casi di doppio finanziamento prima della fine del lavoro sul campo degli auditor della Corte né applicato riduzioni del sostegno dell'RRF in caso di debolezze dei sistemi	92 - 93
La Commissione fornisce garanzie sull'assenza di doppio finanziamento sulla base di elementi probatori limitati	94 - 98
Conclusioni e raccomandazioni	99 - 110

Allegati

Allegato I Disposizioni normative relative al doppio finanziamento

Allegato II – Struttura di governance e controllo per i fondi della politica di coesione, dell'RRF e dell'MCE negli Stati membri e alla Commissione

Allegato III – Approccio adottato dagli Stati membri e dalla Commissione per rettificare i casi di doppio finanziamento tra i fondi della politica di coesione, l'RRF e l'MCE

Allegato IV – Pubblicazioni della Corte sull'argomento

Abbreviazioni

Glossario

Risposte della Commissione

Cronologia

Équipe di audit

Sintesi

I Il dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF) è stato istituito in risposta alla pandemia di COVID-19. Si tratta del primo strumento che fornisce su larga scala un sostegno finanziario dell'UE non collegato ai costi effettivi e presenta un maggior rischio di doppio finanziamento per le stesse realizzazioni/gli stessi risultati. L'intento era quello di utilizzare un modello di finanziamento che producesse risultati in modo efficiente, semplificando al tempo stesso la gestione finanziaria. Tuttavia, la semplificazione non dovrebbe indebolire la tutela degli interessi finanziari dell'UE né nuocere al rispetto di uno dei principi fondamentali della sana gestione finanziaria dei finanziamenti dell'UE: il divieto di doppio finanziamento.

II L'audit della Corte ha valutato se i sistemi istituiti dalla Commissione e dagli Stati membri per prevenire, individuare e correggere i casi di doppio finanziamento tra, da un lato, l'RRF e, dall'altro, i fondi della politica di coesione e il meccanismo per collegare l'Europa, siano stati ben impostati e adeguatamente attuati. Nel contesto degli importi senza precedenti provenienti dai vari strumenti con cui l'UE finanzia il conseguimento degli obiettivi della coesione, l'audit della Corte mirava a contribuire a tutelare gli interessi finanziari dell'UE dal rischio di doppio finanziamento.

III Complessivamente, dall'audit emerge che l'uso di strumenti che erogano finanziamenti non collegati ai costi comporta un maggior rischio di doppio finanziamento. La Corte conclude che i sistemi istituiti ed attuati dalla Commissione e dagli Stati membri non sono ancora sufficienti a mitigare l'accresciuto rischio di doppio finanziamento tra l'RRF, i fondi della politica di coesione e il meccanismo per collegare l'Europa. Date le debolezze dell'ambiente di controllo, è difficile riuscire ad individuare casi di doppio finanziamento.

IV I sistemi di controllo non includono elementi essenziali per mitigare l'accresciuto rischio di doppio finanziamento:

- o in primo luogo, la definizione di doppio finanziamento contenuta nel regolamento finanziario ed utilizzata per l'RRF non tiene conto dei modelli di erogazione non collegati ai costi. La Commissione non ha ancora chiarito quali tipi di costi debbano essere considerati o come affrontare il rischio che le stesse realizzazioni/gli stessi risultati siano dichiarati, e quindi finanziati, due volte. Il regolamento RRF non contempla esplicitamente le misure "a costo zero", il che aumenta la possibilità di un doppio finanziamento dal bilancio dell'UE;

- o in secondo luogo, sia la Commissione che gli Stati membri hanno adottato misure per prevenire il doppio finanziamento, ma queste da sole non possono essere sufficienti. Gli orientamenti della Commissione su come evitare il doppio finanziamento hanno indirizzato gli Stati membri verso controlli basati sui costi. Questi però sono stati diffusi in ritardo, senza specificare i requisiti minimi di tali controlli. Inoltre, la Commissione ha avuto difficoltà a valutare l'addizionalità delle misure dell'RRF in quanto i programmi di coesione del periodo 2021-2027 non erano ancora stati finalizzati e spesso non erano disponibili informazioni dettagliate. La valutazione della Commissione non ha inoltre incluso le misure a costo zero per le quali gli Stati membri non avevano fornito stime sui costi;
- o in terzo luogo, gli Stati membri oggetto del presente audit hanno generalmente eseguito verifiche di gestione sul doppio finanziamento sulla base dei costi effettivamente sostenuti. Alcuni di essi, inoltre, hanno svolto solo ridotte attività di audit sul doppio finanziamento. L'ambiente di controllo si è rivelato difficile principalmente a causa della frammentazione dei sistemi informatici, che non consente di eseguire controlli incrociati per individuare i casi di doppio finanziamento, nonché dello scarso uso di Arachne o di altri strumenti di estrazione dati e delle banche dati dei progetti, oltre che delle difficoltà nello scambio e nell'abbinamento dei dati;
- o in quarto luogo, la garanzia che la Commissione è in grado di fornire sull'assenza di doppio finanziamento è basata su elementi probatori limitati. Dopo che la Corte aveva completato i propri lavori di audit, la Commissione ha individuato due potenziali casi di doppio finanziamento in uno Stato membro.

V In tale contesto, e con riferimento alla carenza di garanzie segnalata nella [relazione speciale 07/2023](#), la Corte raccomanda alla Commissione di:

- o adattare la definizione di doppio finanziamento alle specificità del modello di "finanziamento non collegato ai costi";
- o rafforzare i controlli sulle misure a costo zero;
- o chiarire e rafforzare i requisiti dei controlli sul doppio finanziamento nel quadro dei programmi e degli strumenti che utilizzano finanziamenti non collegati ai costi;
- o rafforzare il coordinamento tra i programmi e gli strumenti di finanziamento;

- istituire ed utilizzare sistemi informatici integrati ed interoperabili e strumenti di estrazione dati per tutti i programmi e strumenti di finanziamento;
- fornire maggiori garanzie sull'assenza di doppio finanziamento quando vengono utilizzati finanziamenti non collegati ai costi.

Introduzione

Diversi programmi dell'UE finanziano il conseguimento degli obiettivi di coesione

01 L'UE finanzia azioni tese a rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale tra gli Stati membri e al loro interno e a ridurre le disparità tra le singole regioni¹. I fondi della politica di coesione (qui di seguito "la coesione"), il meccanismo per collegare l'Europa (MCE) e il dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility* - RRF) sono i più vasti programmi con cui l'UE finanzia il conseguimento degli obiettivi di coesione.

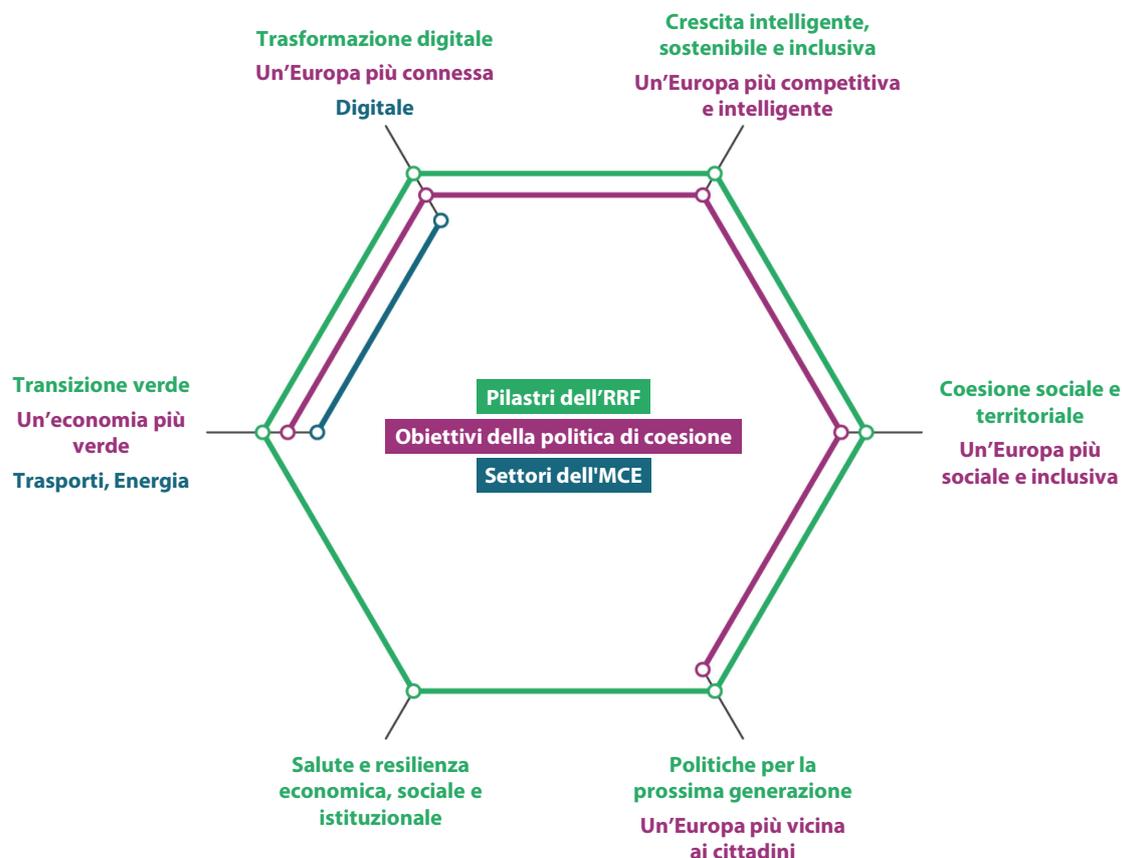
- o La politica di coesione è la principale politica d'investimento a lungo termine dell'UE ed è attuata attraverso un'ampia gamma di progetti nell'ambito di accordi di partenariato pluriennali e programmi cofinanziati dai fondi della politica di coesione: il Fondo di coesione (FC), il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e il Fondo sociale europeo (FSE)/Fondo sociale europeo plus (FSE+).
- o L'MCE investe nelle reti transeuropee per le infrastrutture di trasporto, telecomunicazioni ed energia.
- o L'RRF è uno strumento temporaneo *ad hoc* istituito a seguito della pandemia di COVID-19. Fornisce sostegno finanziario agli Stati membri affinché questi realizzino le riforme e gli investimenti stabiliti nei piani nazionali per la ripresa e la resilienza (PNRR), per affrontare priorità comuni dell'UE e problemi specifici a ciascun paese individuati principalmente nell'ambito del semestre europeo.

02 Anche se i tre programmi di finanziamento erano stati concepiti per perseguire finalità specifiche, essi contribuiscono tutti al conseguimento degli obiettivi di coesione e sostengono priorità che si sovrappongono finanziando una vasta gamma di progetti in settori d'intervento simili (*figura 1*). Inoltre, i rispettivi regolamenti invitano a promuovere le sinergie e il coordinamento tra i programmi².

¹ Articolo 174 del [trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#) (TFUE).

² Per l'RRF, l'articolo 28 del [regolamento \(UE\) 2021/241](#) ("regolamento RRF"). Per la coesione, l'articolo 5, paragrafo 3 del [regolamento \(UE\) 2021/1060](#) ("Regolamento recante disposizioni comuni" - RDC). Per l'MCE, l'articolo 10, paragrafo 2, del [regolamento \(UE\) 2021/1153](#) ("regolamento MCE").

Figura 1 – Settori di intervento dell’RRF, della politica di coesione e dell’MCE che si sovrappongono



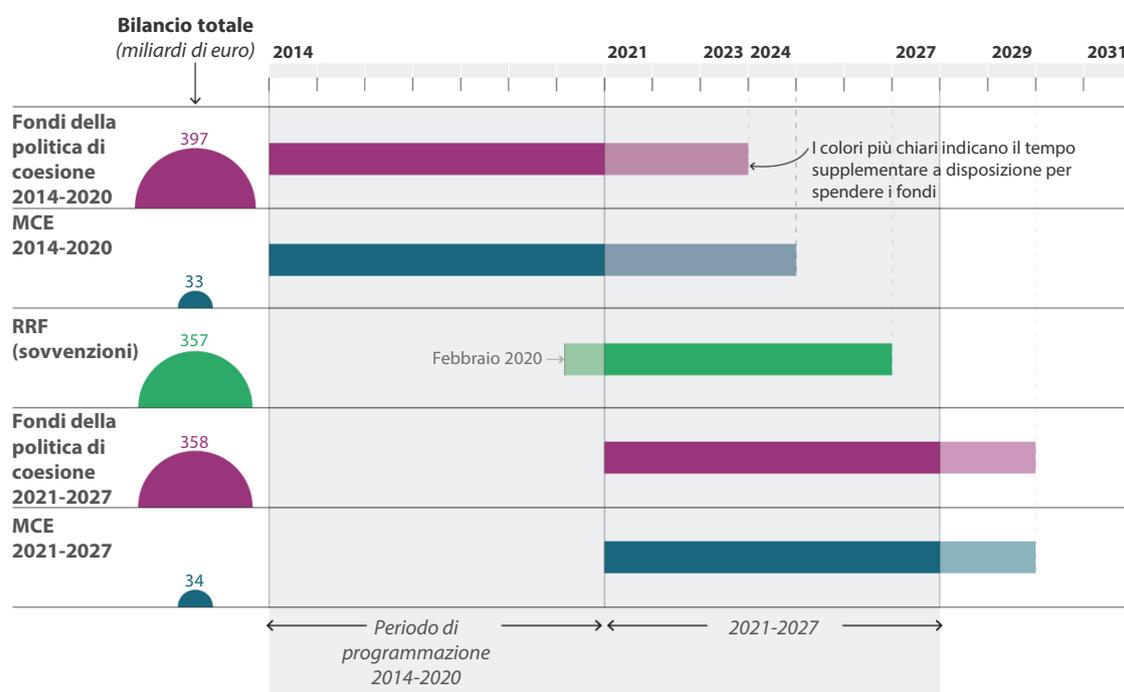
Nota: questa è una rappresentazione semplificata a fini illustrativi.

Fonte: Corte dei conti europea.

03 L’UE finanzia l’RRF con 648 miliardi di euro, di cui fino a 629 miliardi saranno raccolti contraendo prestiti sul mercato dei capitali. Fino a 357 miliardi di euro sono messi a disposizione degli Stati membri sotto forma di sovvenzioni a fondo perduto. Questi fondi vanno ad aggiungersi a quelli disponibili nell’ambito della coesione e dell’MCE, che forniscono rispettivamente 358 miliardi e 34 miliardi di euro nell’ambito del bilancio a lungo termine dell’UE per il periodo 2021-2027 (“quadro finanziario pluriennale”).

04 Il periodo di ammissibilità dell’RRF, che va da febbraio 2020 ad agosto 2026, coincide per lo più con il periodo di attuazione dei programmi di coesione e dell’MCE 2021-2027, nonché con gli ultimi anni di attuazione del periodo 2014-2020 (*figura 2*).

Figura 2 – Dotazione di bilancio e periodi di ammissibilità per i fondi della politica di coesione, MCE e RRF



Nota: questa è una rappresentazione semplificata a fini illustrativi. I dati relativi alla coesione includono gli importi preassegnati agli Stati membri e REACT-EU (per il periodo 2014-2020) ed escludono gli importi trasferiti all'MCE. I dati per l'MCE includono il contributo del Fondo di coesione e i fondi destinati alla mobilità militare (per il periodo 2021-2027). Il periodo di ammissibilità per l'MCE si applica all'MCE-Trasporti, all'MCE-Energia e all'MCE-Digitale e non sono previste scadenze predefinite entro cui spendere i fondi.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati della Commissione.

05 Il paesaggio finanziario dell'UE si è modificato nel corso degli anni e i nuovi strumenti, tra cui quelli fuori bilancio, si sono moltiplicati, rendendolo un coacervo di elementi eterogenei. L'RRF, finanziato principalmente mediante i fondi presi in prestito nel quadro di [NextGenerationEU](#), va ad aggiungersi a questa "galassia di fondi"³.

³ [Relazione speciale 05/2023](#): "Il paesaggio finanziario dell'UE – Un coacervo di elementi eterogenei che richiede un'ulteriore semplificazione e una migliore rendicontabilità", paragrafi I-II, 18 e 20.

Quadro giuridico relativo al doppio finanziamento

Il divieto di doppio finanziamento è un principio fondamentale del bilancio dell'UE

06 Evitare il doppio finanziamento è un principio fondamentale per la tutela degli interessi finanziari dell'UE⁴. L'assenza di doppio finanziamento è anche un prerequisito della sana gestione finanziaria del bilancio dell'UE⁵.

07 Il regolamento finanziario⁶ vieta il doppio finanziamento per le sovvenzioni gestite direttamente dalla Commissione. I regolamenti specifici che istituiscono i fondi della politica di coesione, l'MCE e l'RRF richiamano tale obbligo. I fondi di diversi programmi dell'UE possono essere combinati solo a condizione che gli stessi costi non siano coperti da più fonti di finanziamento. Non esistono disposizioni analoghe per la gestione indiretta. Nell'*allegato I* sono elencate le disposizioni normative al riguardo.

Il modello di finanziamento dell'RRF differisce da quelli della coesione e dell'MCE

08 Nell'ambito della politica di coesione e dell'MCE, i finanziamenti dell'UE sono erogati dalla Commissione principalmente a rimborso dei costi ammissibili effettivamente sostenuti dai progetti, talvolta utilizzando opzioni semplificate in materia costi o in rari casi applicando il modello FNLTC (*financing not linked to costs*) in cui i finanziamenti UE sono direttamente collegati al conseguimento di risultati o al rispetto di condizioni predefinite⁷. I pagamenti nell'ambito dell'RRF sono invece basati esclusivamente sul modello FNLTC ed erogati in base al soddisfacente conseguimento dei traguardi e degli obiettivi per gli investimenti e le riforme stabiliti nei rispettivi

⁴ Articolo 1 del [regolamento \(CE, Euratom\) n. 2988/95 del Consiglio](#) relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità.

⁵ Considerando 130 e articoli 36 e 63 del [regolamento finanziario](#).

⁶ Articolo 191, paragrafo 3, del [regolamento finanziario](#).

⁷ Articolo 125, paragrafo 1, del [regolamento \(UE, Euratom\) 2018/1046](#) ("regolamento finanziario"). [Relazione speciale 24/2021](#), "Il finanziamento basato sulla performance nella politica di coesione: gli obiettivi perseguiti sono ambiziosi, ma il suo utilizzo nel periodo 2014-2020 ha continuato ad incontrare ostacoli", paragrafi 06, 90, 93 e 100-101. In tale contesto, la Corte rileva che le modalità con cui il modello FNLTC è applicato nell'ambito della politica di coesione differisce da quello con cui viene applicato nel caso dell'RRF.

PNRR⁸. L'intento era quello di utilizzare un modello di finanziamento (l'FNLTTC) che producesse risultati in modo efficiente, semplificando al tempo stesso la gestione finanziaria⁹.

09 Per ricevere l'intero ammontare delle sovvenzioni, gli Stati membri hanno dovuto fornire stime dei costi delle riforme e degli investimenti programmati nei rispettivi PNRR, stime che sono state valutate dalla Commissione¹⁰. Su tale base, il Consiglio ha assegnato i finanziamenti dell'UE adottando una decisione per ciascuno Stato membro¹¹. Tuttavia, gli esborsi a favore degli Stati membri non sono collegati né ai costi stimati delle misure dell'RRF né ai costi effettivi sostenuti dai destinatari finali¹². Il calendario dei pagamenti e l'importo di ciascun versamento sono il risultato di trattative con ciascuno Stato membro e tengono conto della percentuale dei traguardi e degli obiettivi raggiunta, nonché della loro importanza relativa¹³. Gli Stati membri devono documentare di aver raggiunto in misura soddisfacente i traguardi e gli obiettivi relativi ad un pagamento, ma non sono tenuti a fornire i documenti probatori attestanti i costi sostenuti per giustificare le richieste di pagamento e la Commissione non verifica tali costi¹⁴.

10 Gli Stati membri non sono tenuti ad utilizzare i finanziamenti non collegati ai costi per fornire ai destinatari finali il sostegno dell'RRF. Possono decidere di utilizzare qualsiasi forma di contributo finanziario, compreso il rimborso dei costi effettivamente sostenuti.

⁸ Articolo 24, paragrafo 3, del [regolamento RRF](#).

⁹ Considerando 18, 44 e 51 del [regolamento RRF](#).

¹⁰ Articoli 11, 18, paragrafo 4, lettera k) e 19, paragrafo 3, lettera i) del [regolamento RRF](#).

¹¹ *Ibidem*, articolo 20.

¹² [Analisi 01/2023](#), riquadro 10.

¹³ [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 73-76.

¹⁴ Articolo 180, paragrafo 3, del [regolamento finanziario](#). Considerando 18 del [regolamento RRF](#).

Nell'ambito del modello FNLTC, doppio finanziamento può significare aver finanziato due volte le stesse realizzazioni/gli stessi risultati

11 Nell'analisi del 2023, la Corte aveva sottolineato che i conseguimenti possono essere oggetto di una doppia comunicazione dato che un'operazione può essere finanziata sia nell'ambito dell'RRF che della coesione¹⁵. In particolare, non esiste l'obbligo giuridico di garantire che i dati sulla performance non siano comunicati due volte.

12 Nella politica di coesione, in cui i pagamenti sono solitamente basati sul rimborso dei costi ammissibili sostenuti, la doppia comunicazione delle stesse realizzazioni/degli stessi risultati è indicativa di un problema di monitoraggio della performance, ma non è necessariamente collegata al doppio finanziamento.

13 Invece, quando viene utilizzato il modello FNLTC, come nel caso dell'RRF, la doppia dichiarazione delle stesse realizzazioni/degli stessi risultati può condurre anche ad un doppio finanziamento. I pagamenti finanziati dal bilancio dell'UE non collegati ai costi possono essere sbloccati una volta che vengono raggiunti diversi tipi di indicatori di performance (realizzazioni/risultati o traguardi/obiettivi). Tuttavia, questi indicatori si riferiscono ad azioni per le quali sono stati sostenuti dei costi. L'uso degli indicatori come base per eseguire un pagamento può condurre al doppio finanziamento o perché i costi sono già stati rimborsati oppure perché sono stati dichiarati due volte nel quadro di diversi strumenti dell'UE che utilizzano i finanziamenti non collegati ai costi. In linea di principio, quindi, il doppio finanziamento si può verificare quando gli stessi costi di un'azione sono finanziati due volte e/o quando le stesse realizzazioni/gli stessi risultati sono dichiarati, e di conseguenza finanziati, due volte.

14 Pertanto, il rischio di doppio finanziamento ha sia una dimensione relativa ai costi che una relativa alla performance. Ci sarebbe doppio finanziamento, ad esempio, se la costruzione di 10 turbine eoliche fosse finanziata nell'ambito della politica di coesione e, allo stesso tempo, la costruzione delle stesse turbine eoliche fosse un obiettivo nel quadro dell'RRF.

¹⁵ Analisi 01/2023, paragrafo 83.

Evitare il doppio finanziamento è una responsabilità congiunta della Commissione e degli Stati membri

15 La coesione, l'MCE e l'RRF sono attuati non solo in parallelo, ma anche con modalità di gestione diverse, dalla Commissione e da una molteplicità di amministrazioni nazionali e regionali. Si viene così a creare una struttura di governance e di controllo a più livelli in parte sovrapposti tra loro:

- la coesione è attuata in regime di gestione concorrente, in cui la Commissione approva i programmi e ne controlla l'attuazione, mentre gli Stati membri o le regioni hanno la responsabilità della gestione corrente, che include l'obbligo di evitare il doppio finanziamento¹⁶.
- L'RRF è attuato sotto la diretta gestione della Commissione, per cui gli Stati membri sono i beneficiari e hanno il compito di realizzare gli investimenti e le riforme stabiliti nei rispettivi PNRR. Gli Stati membri hanno la responsabilità fondamentale di tutelare gli interessi finanziari dell'UE, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica dei casi di doppio finanziamento¹⁷. Essi possono fare affidamento sui loro sistemi nazionali di gestione del bilancio esistenti.
- La situazione dell'MCE è diversa, in quanto la Commissione lo gestisce direttamente e deve anche prevenire, individuare e rettificare le irregolarità, compresi i casi di doppio finanziamento¹⁸. Gli Stati membri devono convalidare tutte le domande presentate alla Commissione¹⁹.

16 La Commissione resta responsabile in ultima istanza dell'esecuzione del bilancio dell'UE, sia nell'ambito della gestione diretta che in quella concorrente²⁰. In particolare, deve garantire che gli interessi finanziari dell'UE siano tutelati in modo efficace e ottenere dagli Stati membri una garanzia sufficiente circa la conformità al diritto nazionale e dell'UE²¹.

¹⁶ Articolo 69, paragrafi 1 e 2, dell'RDC.

¹⁷ Articolo 22 del regolamento RRF.

¹⁸ Considerando 51 e 57 e articolo 13, del regolamento MCE.

¹⁹ *Ibidem*, articolo 11, paragrafo 6.

²⁰ Articolo 317 del TFUE. Articoli 56 e 62, paragrafo 3, del regolamento finanziario.

²¹ Considerando 54 del regolamento RRF. Considerando 55 dell'RDC. *Analisi 01/2023*, paragrafo 107.

17 In pratica, sia per la coesione che per l'RRF, la Commissione deve valutare la complementarità dei fondi dell'UE e verificare, attraverso i propri audit, che gli Stati membri dispongano di sistemi adeguati ed adottare azioni correttive nel caso questi non adempiano all'obbligo di prevenire, individuare e rettificare i casi di doppio finanziamento e altre irregolarità. Ove necessario, può ridurre il sostegno e recuperare gli importi indebitamente versati²².

18 Nell'*allegato II* vengono forniti maggiori dettagli sui ruoli e sulle responsabilità dei diversi soggetti che intervengono nell'ambito della coesione, dell'RRF e dell'MCE. Nell'*allegato III* viene presentato l'approccio adottato dalla Commissione e dagli Stati membri per correggere i casi di doppio finanziamento e le debolezze sistemiche che li hanno determinati.

²² Articolo 11, paragrafo 1, lettera b), articolo 22, paragrafo 3, lettera a), articoli 70, 97 e 104 del CPR. Articolo 19, paragrafo 3, lettera j) e articolo 22, paragrafo 5, del regolamento RRF.

Estensione e approccio dell'audit

19 In un contesto caratterizzato da un volume di finanziamenti senza precedenti provenienti dai diversi strumenti con cui l'UE sostiene il conseguimento degli obiettivi della coesione e dal primo strumento su vasta scala in cui i finanziamenti dell'UE agli Stati membri non sono collegati ai costi effettivi, l'audit della Corte mira a contribuire a tutelare gli interessi finanziari dell'UE dal rischio di doppio finanziamento. L'audit ha preso in esame l'impostazione e l'attuazione dei sistemi istituiti dalla Commissione e dagli Stati membri per prevenire, individuare e rettificare i doppi finanziamenti, ma non aveva la finalità di individuare i singoli casi di doppio finanziamento. In particolare, gli auditor della Corte hanno verificato se:

- il quadro giuridico definisse con precisione il concetto di doppio finanziamento per il modello di finanziamento non basato sui costi adottato per l'RRF;
- la Commissione e gli Stati membri avessero posto in essere ed applicato meccanismi sufficienti per prevenire il rischio di doppio finanziamento;
- gli Stati membri selezionati avessero istituito e attuato sistemi adeguati per individuare e correggere i casi di doppio finanziamento;
- la Commissione disponesse di solidi sistemi per fornire una ragionevole garanzia riguardo all'assenza di doppio finanziamento.

20 L'audit della Corte ha riguardato sia i periodi 2014-2020 e 2021-2027 dei finanziamenti dei fondi della politica di coesione (FC, FESR e FSE/FSE+) che l'MCE. Per l'RRF, gli auditor della Corte hanno esaminato la programmazione e l'attuazione della componente "sovvenzioni" fino al febbraio 2024. I principali soggetti controllati sono stati la Commissione e una selezione di Stati membri. L'audit non ha preso in esame il rischio di doppio finanziamento con i fondi nazionali.

21 Gli auditor hanno esaminato il quadro giuridico e gli orientamenti della Commissione e hanno intervistato il personale della Commissione e le autorità degli Stati membri responsabili dell'esecuzione della coesione, dell'MCE e dell'RRF. Hanno inoltre analizzato le risposte degli Stati membri e i documenti probatori da questi forniti in risposta al questionario di audit rivolto alle autorità incaricate dell'attuazione:

- dei PNRR e dei programmi operativi (PO) della politica di coesione selezionati in Cechia, Francia e Italia e
- dei PNRR di Malta, Austria, Portogallo e Slovacchia.

22 Nel primo gruppo di Stati membri, hanno selezionato per l'esecuzione di visite in loco per 14 progetti nell'ambito di 6 PO dell'FC, del FESR e dell'FSE del periodo 2014-2020, nonché 16 traguardi e obiettivi dei PNRR associati a 15 riforme e investimenti. Per il secondo gruppo, hanno proceduto ad un esame documentale per 13 traguardi e obiettivi associati a 13 misure. Gli auditor hanno esaminato le misure preventive, le verifiche gestione e gli audit relativi al rischio di doppio finanziamento attuati dalle autorità nazionali, eseguendo anche test sui controlli e sugli strumenti informatici. Tutti i sette Stati membri sono stati selezionati sulla base di criteri quali i progressi compiuti nell'attuazione dei PNRR, la struttura nazionale o regionale dei PO della coesione, l'uso dei sistemi informatici, l'equilibrio geografico, le dimensioni, la copertura di precedenti audit della Corte nonché i progetti, i traguardi e gli obiettivi per i quali era stato individuato un rischio di doppio finanziamento. Gli auditor hanno consultato anche le autorità greche riguardo al sistema informatico da essi utilizzato per la gestione dei fondi dell'UE.

23 Inoltre, hanno esaminato i controlli e gli audit eseguiti dalla Commissione per individuare i casi di doppio finanziamento, eseguendo anche test sui controlli, per i PO della coesione selezionati e per i traguardi e gli obiettivi dei PNRR, nonché per sei progetti dell'MCE a rischio di doppio finanziamento con l'RRF.

24 Infine, per la presente relazione si è tenuto conto anche del contenuto di altre relazioni speciali ed annuali, di analisi e pareri pubblicati dalla Corte (*allegato IV*).

Osservazioni

L'attuale definizione di doppio finanziamento non tiene conto delle specificità dei modelli di finanziamento non collegati ai costi

25 In questa sezione, viene esaminato se il quadro giuridico che definisce il concetto di doppio finanziamento sia chiaro, coerente e completo nel contesto dei programmi e degli strumenti di finanziamento dell'UE con diversi modelli di erogazione: la coesione e l'MCE applicano principalmente un modello basato sui costi mentre l'RRF eroga finanziamenti sulla base del modello FNLTC (paragrafi [08-10](#)).

Il regolamento RRF utilizza la definizione tradizionale di doppio finanziamento basata sui costi contenuta nel regolamento finanziario, anche se i finanziamenti dell'RRF non sono collegati ai costi

26 Il regolamento finanziario fa riferimento al doppio finanziamento come ad un concetto basato sui costi, vietando che gli stessi costi siano finanziati due volte dal bilancio dell'UE²³. Fornisce così una buona base per i programmi di finanziamento basati sui costi. Per quanto riguarda gli strumenti basati sul modello FNLTC, il regolamento finanziario stabilisce che determinate norme sul divieto di doppio finanziamento non si applicano²⁴, eliminando così l'obbligo di verificare il doppio finanziamento sulla base dei costi, ma senza fornire ulteriori chiarimenti.

27 Il regolamento RRF fornisce la stessa definizione di doppio finanziamento basata sui costi, anche se i pagamenti dell'RRF non sono rimborsi di costi ammissibili sostenuti bensì pagamenti subordinati al soddisfacente conseguimento di traguardi e obiettivi. L'assenza di doppio finanziamento, da una prospettiva dei costi, implica che le riforme e gli investimenti non debbano essere sostenuti da altri fondi dell'UE che finanzino lo "stesso costo"²⁵.

²³ Articoli 188 e 191, paragrafo 3, del [regolamento finanziario](#).

²⁴ Articolo 180, paragrafo 3, lettera a), del [regolamento finanziario](#).

²⁵ Articolo 9 del [regolamento RRF](#).

28 Il regolamento RRF non specifica però il concetto di doppio finanziamento nell'ambito del modello FNLTC applicato dall'RRF, in particolare la sua dimensione basata sulla performance, ossia il rischio che le stesse realizzazioni/gli stessi risultati siano finanziati due volte (paragrafi **13-14**), né precisa quali tipi di costi debbano essere presi in considerazione. In base agli orientamenti tecnici forniti dalla Commissione, nell'ambito dell'RRF evitare il doppio finanziamento dalla prospettiva dei costi potrebbe significare che:

- o i costi delle riforme e degli investimenti stimati ex ante nei PNRR non sono coperti da altri fondi dell'UE (a livello di Stato membro);
- o i costi effettivamente sostenuti per conseguire i risultati delle misure finanziate dall'RRF non sono coperti da altri fondi dell'UE (a livello di destinatario finale); gli orientamenti tecnici non specificano però se il termine "risultati" si riferisce al conseguimento dei traguardi e degli obiettivi.

L'RRF non copre inoltre il cofinanziamento nazionale obbligatorio per altri fondi dell'UE²⁶.

29 Questo scarso allineamento tra le disposizioni sul doppio finanziamento del regolamento finanziario, del regolamento RRF e degli orientamenti della Commissione ha implicazioni significative per gli Stati membri nel momento in cui devono stabilire cosa costituisca doppio finanziamento e porre in essere efficaci sistemi di controllo dell'RRF. Poiché gli Stati membri non fanno ancora con precisione come interpretare la disposizione del regolamento RRF sul doppio finanziamento, permangono anche incertezze su quali controlli vadano attuati per contrastare efficacemente questo rischio. Ad ogni modo, verificare che i costi effettivamente sostenuti per conseguire i traguardi e gli obiettivi indicati nei PNRR non siano coperti da altri fondi dell'UE è possibile unicamente a livello dei destinatari finali. Senza tali verifiche, non è possibile escludere il doppio finanziamento dato che le stesse realizzazioni/gli stessi risultati potrebbero essere coperti da fondi provenienti dall'RRF ma anche da altri fondi.

²⁶ SWD(2021) 12, pag. 42.

Quando si combinano diversi strumenti dell'UE occorrono controlli aggiuntivi per mitigare il rischio di doppio finanziamento

30 La Corte aveva già rilevato che, in pratica, gli Stati membri hanno una riserva unica di progetti per gli investimenti programmati da finanziare a titolo del bilancio dell'UE²⁷. Poiché l'RRF sostiene in gran parte investimenti identici o simili a quelli della coesione e dell'MCE, quelli inizialmente previsti nell'ambito di tali programmi di finanziamento possono essere trasferiti all'RRF.

31 Il rischio di doppio finanziamento aumenta quando gli stessi investimenti possono essere finanziati da diversi strumenti dell'UE. La coesione, l'MCE e l'RRF ammettono la combinazione di fonti di finanziamento a condizione che non vi sia doppio finanziamento. Tali combinazioni sono possibili a vari livelli a seconda dello strumento:

- o politica di coesione - per la stessa operazione (progetto, contratto, azione o gruppo di progetti);
- o MCE - per lo stesso progetto globale nell'ambito dell'MCE-Trasporti, ma non per singoli progetti in quanto le norme di ammissibilità consentono unicamente la selezione di progetti per i quali l'MCE costituisca l'unica fonte di finanziamento dell'UE;
- o RRF - per la stessa misura del PNRR. Non è tuttavia chiaro se ciò sia possibile anche per lo stesso singolo progetto in quanto il regolamento RRF utilizza i termini "progetto" e "misura" in modo intercambiabile.

La possibilità di combinare i finanziamenti dell'UE a diversi livelli complica ulteriormente gli sforzi compiuti dagli Stati membri per mitigare efficacemente il rischio di doppio finanziamento.

Il regolamento RRF non contempla esplicitamente le misure "a costo zero", il che aumenta il rischio di doppio finanziamento, in particolare per le riforme che prevedono investimenti

32 Il modello FNLTC consente di dissociare l'importo del finanziamento concesso dai costi sottostanti sostenuti. Da un punto di vista giuridico, però, l'RRF è uno strumento di finanziamento che presuppone l'esistenza di costi per le riforme e gli investimenti sostenuti durante l'attuazione. Il regolamento RRF richiedeva agli Stati membri di

²⁷ [Analisi 01/2023](#), paragrafo 5.

giustificare il costo totale stimato delle misure presentate nei PNRR²⁸, ma non affermava esplicitamente che determinate misure potessero avere costi stimati uguali a zero. Inoltre, l'obbligo per gli Stati membri di raccogliere dati sull'attuazione delle riforme e degli investimenti a fini di audit e controllo non fa distinzione tra le misure con o senza costi²⁹. La possibilità di includere nei PNRR misure senza costi stimati è stata introdotta negli orientamenti della Commissione nel 2021³⁰.

33 Durante la fase della preparazione dei PNRR, e in accordo con la Commissione, gli Stati membri hanno considerato alcune misure “a costo zero”³¹ e non hanno fornito per esse alcuna stima dei costi. L'analisi degli auditor della Corte ha mostrato che per circa il 75 % delle misure di riforma indicate nei PNRR non sono state presentate stime dei costi ex ante. Allo stesso tempo, gli auditor hanno individuato casi in cui gli Stati membri avevano considerato riforme che comportavano significativi investimenti e a cui erano associati ingenti costi come misure a costo zero nell'ambito dell'RRF (*riquadro 1*).

Riquadro 1

Riforma prevista dal PNRR che comportava investimenti e che, nonostante i costi significativi, è stata considerata “a costo zero”: esempio di Malta

Nel PNRR maltese, la riforma “Promuovere il lavoro a distanza nel servizio pubblico” include l'obiettivo “15 attrezzature per uffici che consentano l'operatività del lavoro a distanza nel servizio pubblico nelle isole maltesi”. Questa misura è stata considerata “a costo zero” perché Malta non aveva presentato alcuna stima dei costi. Tuttavia, la riforma prevedeva che fossero rese operative almeno 140 postazioni di lavoro, con un investimento che comportava costi concreti, significativi e facilmente quantificabili. Secondo le autorità maltesi, tali costi sono stati finanziati da fondi nazionali.

Un caso simile è stato riscontrato in Austria.

²⁸ Articolo 18, paragrafo 4, lettera k), del regolamento RRF.

²⁹ Articolo 22, paragrafo 2, lettera d), punto iv) del regolamento RRF.

³⁰ SWD(2021) 12, pag. 14.

³¹ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2022, paragrafo 11.29.

34 Ciononostante, la Commissione sostiene che, per definizione, non può esserci un doppio finanziamento per le misure a costo zero dato che l'RRF non copre i costi per la loro attuazione, che sono integralmente finanziati da altre fonti. La Commissione ha comunicato questa posizione per la prima volta nel 2023, in risposta ad uno specifico caso segnalato dalla Corte nella relazione annuale sull'esercizio finanziario 2022³². Secondo la Commissione, si può avere un doppio finanziamento unicamente in relazione ad una misura dell'RRF per la quale lo Stato membro abbia fornito una stima dei costi.

35 Tuttavia, come precedentemente sottolineato, le misure a costo zero non eliminano la possibilità di doppio finanziamento giacché le erogazioni dell'RRF sono subordinate al conseguimento di traguardi e obiettivi per le misure con o senza costi stimati. In questo contesto si colloca lo specifico caso di doppio finanziamento per una misura a costo zero presentato nella relazione annuale della Corte sull'esercizio 2022³³. In pratica, il conseguimento dei traguardi e degli obiettivi per le misure con costi stimati pari a zero contribuisce a sbloccare i pagamenti agli Stati membri. Per contro, il mancato conseguimento di tali traguardi e obiettivi comporta una riduzione dei relativi pagamenti. Data la natura dell'RRF, il doppio finanziamento si può produrre quando le stesse realizzazioni/gli stessi risultati sono finanziati due volte, dall'RRF e da altri strumenti dell'UE. Tuttavia, né gli Stati membri né la Commissione hanno condotto alcuna verifica sul doppio finanziamento per le misure a costo zero. Pertanto, il rischio di doppio finanziamento è effettivamente più alto per le misure a costo zero di quanto non lo sia per quelle con i costi stimati.

Le misure preventive adottate dalla Commissione e dagli Stati membri non sono di per sé sufficienti ad evitare il doppio finanziamento

36 Sia la Commissione che gli Stati membri hanno la responsabilità di predisporre e di far funzionare in modo efficace sistemi che forniscano ragionevoli garanzie riguardo alla prevenzione, individuazione e rettifica del doppio finanziamento (paragrafi **06** e **07**). In questa sezione, la Corte valuta le misure adottate dalla Commissione e dagli Stati membri per evitare il doppio finanziamento.

³² Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2022, risposte della Commissione al capitolo 11, pag. 449 e 454.

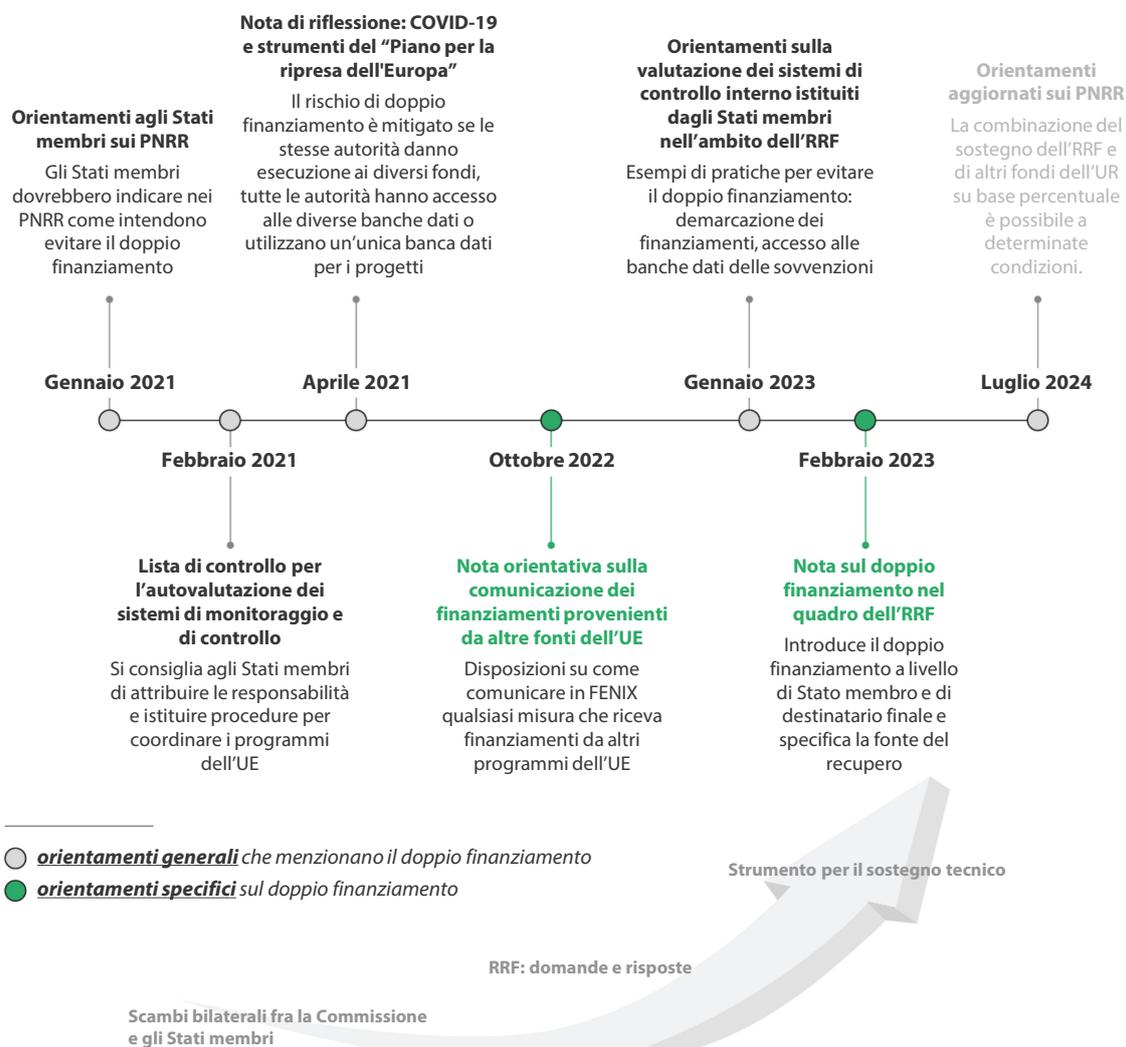
³³ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2022, paragrafi 11.29 - 11.30.

Gli orientamenti della Commissione sono stati diffusi tardivamente, restano incompleti e indirizzano gli Stati membri verso controlli basati sui costi

37 Gli orientamenti generali della Commissione sul doppio finanziamento nell'RRF sono stati diffusi nel 2021. La Commissione ha però fornito agli Stati membri i primi orientamenti tecnici specifici sul doppio finanziamento solo nel settembre 2022, completandoli poi nel febbraio 2023. A quel punto, tutti gli Stati membri avevano già presentato i PNRR alla Commissione, 25 su 27 di questi erano stati adottati dal Consiglio ed erano stati eseguiti otto pagamenti (oltre ai prefinanziamenti). Gli ultimi orientamenti sono stati pubblicati nel luglio 2024³⁴ (*figura 3*).

³⁴ C-2024/4618.

Figura 3 – Tempistica con cui sono stati forniti gli orientamenti della Commissione



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base degli orientamenti della Commissione.

38 Negli orientamenti tecnici specifici sul doppio finanziamento, la Commissione ha riconosciuto le difficoltà incontrate dagli Stati membri nell'evitare il doppio finanziamento nel quadro del modello FNLTC adottato per l'RRF e ha specificato che il doppio finanziamento può aver luogo a due livelli:

- a livello di Stato membro, quando il sostegno di altri fondi dell'UE copre i costi inclusi nelle stime dei costi delle misure del PNRR;
- a livello di destinatario finale, quando i costi sostenuti per conseguire i risultati della misura finanziata dall'RRF sono coperti da altri programmi dell'UE, ad esempio quando il destinatario finale riceve un sostegno per coprire i medesimi costi sia dall'RRF che da altri fondi dell'UE che sono erogati in primis sotto la responsabilità dello Stato membro.

39 Il regolamento RRF consente agli Stati membri di fare affidamento sui loro sistemi nazionali di gestione del bilancio³⁵. Negli orientamenti tecnici del gennaio 2023, la Commissione ha fornito esempi di pratiche per evitare doppi finanziamenti nell'ambito dell'RRF. Tuttavia, non ha specificato quali siano i requisiti minimi necessari di sistemi di controllo efficaci in materia di doppio finanziamento nel nuovo contesto FNLTC dell'RRF.

40 La Corte ha sottolineato in passato che la semplificazione non deve andare a scapito del rispetto dell'obbligo di rendere conto dell'utilizzo dei fondi pubblici³⁶. Delle 26 autorità dei sette Stati membri presi in considerazione nel corso del presente audit, 15 hanno giudicato insufficienti gli orientamenti e l'assistenza forniti dalla Commissione, 16 li hanno giudicati non facilmente applicabili e 18 li hanno giudicati tardivi.

41 Nell'ottobre 2022, la Commissione ha diffuso una ulteriore nota di orientamento tecnico sull'obbligo degli Stati membri di comunicare due volte all'anno in FENIX, lo strumento di rendicontazione per l'RRF, le misure del PNRR che stanno ricevendo o hanno ricevuto sostegno da altre fonti dell'UE³⁷. Inoltre, oltre a redigere note orientative generali e specifiche, la Commissione ha creato una piattaforma per le domande frequenti, ha organizzato **riunioni di gruppi di esperti** e ha tenuto scambi bilaterali con i singoli Stati membri. Occasionalmente la Commissione ha anche formulato raccomandazioni di audit che sono fondamentalmente istruzioni su questioni tecniche che avrebbero dovuto essere disponibili ex ante. Chiarire le questioni tecniche a livello bilaterale comporta il rischio che gli Stati membri non ricevano le stesse informazioni.

42 Negli scambi bilaterali, la Commissione ha indirizzato nuovamente gli Stati membri verso controlli tradizionali basati sui costi, a livello delle singole voci di spesa, anche sui conti dei destinatari, ove necessario (**riquadro 2**). Benché tali controlli siano necessari per verificare che i costi effettivamente sostenuti per conseguire i traguardi e gli obiettivi dell'RRF non siano coperti da altri fondi dell'UE (paragrafo **29**), essi limitano il conseguimento di una delle finalità dell'RRF, ossia la riduzione dell'onere amministrativo e dei costi dei controlli. Si fornisce qui di seguito un esempio di priorità

³⁵ Articolo 22, paragrafo 1, del [regolamento RRF](#).

³⁶ [Analisi 05/2018](#): "Semplificazione dell'attuazione della politica di coesione nel periodo successivo al 2020" (documento di riflessione), paragrafo 38.

³⁷ Articoli 27 e 28 del [regolamento RRF](#). Articolo 1.12 degli accordi operativi.

confliggenti: ridurre l'onere amministrativo da un lato e fornire garanzie attraverso controlli ed audit dall'altro.

Riquadro 2

Gli orientamenti della Commissione hanno indirizzato gli Stati membri verso sistemi di controllo basati sui costi: esempi di Austria e Cechia

Nel luglio 2023 le autorità austriache hanno chiesto chiarimenti sulla ripartizione dei costi di un progetto tra l'RRF e altri programmi dell'UE: una ripartizione su base proporzionale, con un sostegno che non superi il 100 % dei costi totali stimati, rispetta il divieto del doppio finanziamento nell'ambito dell'RRF? Nel corso di discussioni bilaterali, la Commissione ha risposto negativamente ed ha raccomandato di suddividere il progetto in elementi chiaramente separabili che potevano ricevere finanziamenti dell'UE dall'RRF o da altri programmi dell'UE, ma non da entrambi. Tuttavia, gli orientamenti della Commissione del luglio 2024 ammettono a determinate condizioni una combinazione pro-rata del sostegno dell'RRF e di altri fondi UE.

In Cechia, gli auditor della Commissione non sono stati in grado di concludere che non vi fosse stato doppio finanziamento per 17 scuole che avevano ricevuto finanziamenti dell'FSE per progetti che utilizzavano le opzioni semplificate in materia di costi per l'acquisto di attrezzature informatiche e che erano al tempo stesso destinatari finali del sostegno dell'RRF. Hanno raccomandato di includere in futuro controlli sulla contabilità analitica dei destinatari finali per i progetti che utilizzano le opzioni semplificate in materia di costi.

43 Diversi Stati membri hanno chiesto un sostegno tecnico ad hoc a titolo dello strumento di sostegno tecnico per rafforzare i propri sistemi di controllo sul doppio finanziamento, il che dimostra che essi avevano bisogno di ulteriori orientamenti ed assistenza. Tredici Stati membri hanno attuato tali progetti con una dotazione totale di 6,3 milioni di euro.

Le misure della Commissione nella fase di programmazione non sono bastate ad evitare il doppio finanziamento

La valutazione dell'addizionalità da parte della Commissione nel quadro dell'RRF è stata basata su informazioni limitate

44 Gli investimenti finanziati nell'ambito sia dell'RRF che della coesione devono essere programmati ed attuati in modo tale che i due strumenti si integrino e non si

sovrappongano³⁸. L'addizionalità nel quadro dell'RRF significa che le riforme e gli investimenti possono ricevere sostegno da altri programmi e strumenti dell'UE a condizione che tale sostegno non riguardi lo stesso costo³⁹. Pertanto, l'addizionalità implica la possibilità di combinare finanziamenti dell'UE rispettando al contempo il divieto del doppio finanziamento. Può essere ottenuta finanziando operazioni differenti che si rafforzano a vicenda o finanziando elementi diversi della stessa operazione⁴⁰. In entrambi i casi, se non si opera con cautela, può sorgere un rischio di doppio finanziamento.

45 Questo rischio è stato riconosciuto dalla Commissione, che ha quindi mirato a valutare nella fase di programmazione se i costi stimati delle misure dell'RRF andassero ad aggiungersi ai finanziamenti di altri programmi dell'UE. Per confermare le giustificazioni fornite dagli Stati membri per i costi totali stimati presentati nei rispettivi PNRR, la Commissione ha inoltre verificato se ciascuno Stato membro avesse fornito informazioni sufficienti a dimostrare che le stime non includessero altri finanziamenti dell'UE⁴¹. Tuttavia, la Commissione disponeva di mezzi limitati per verificare l'addizionalità con gli accordi di partenariato e i programmi del periodo 2021-2027, dato che questi non erano ancora stati finalizzati per ciascuno degli Stati membri sottoposti ad audit. La Corte ha affermato in precedenza che la valutazione della Commissione sui costi totali stimati era adeguata, sebbene la stessa Commissione avesse rilevato una scarsa disponibilità di informazioni al momento della valutazione dei PNRR e individuato carenze in relazione ai costi⁴².

46 Inoltre, nelle valutazioni dell'addizionalità con altri strumenti di finanziamento, la Commissione non ha preso in esame le misure con costi stimati pari a zero, il che aumenta ulteriormente il rischio di doppio finanziamento, in particolare per le riforme che comportano investimenti. Nel corso dell'audit della Corte, gli auditor hanno individuato misure a costo zero che soddisfacevano i requisiti già in vigore per accedere ai finanziamenti della coesione e che potevano eventualmente costituire persino casi di doppio finanziamento in due Stati membri (*riquadro 3*).

³⁸ Articolo 11, paragrafo 1, lettera b) e articolo 22, paragrafo 3, lettera a) del CPR. Articolo 28 del regolamento RRF.

³⁹ Articoli 5 e 9 del regolamento RRF.

⁴⁰ Analisi 01/2023, paragrafi 5 e 49.

⁴¹ Articolo 18, paragrafo 4, lettera k), articolo 19, paragrafo 3, lettera i) e allegato V, criterio 2.9 del regolamento RRF.

⁴² Relazione speciale 21/2022, paragrafi 69, 72 e 118.

Riquadro 3

Le misure a costo zero che soddisfacevano i requisiti già in vigore per accedere ai finanziamenti della coesione: esempio di Malta

Nella prima domanda di pagamento a titolo dell'RRF, Malta ha comunicato il conseguimento di un traguardo relativo all'adozione di una strategia di specializzazione intelligente. Malta non aveva fornito una stima dei costi per questa misura.

Tuttavia, gli Stati membri erano già tenuti a disporre di tale strategia per accedere ai fondi di coesione per la ricerca e l'innovazione nel periodo 2014-2020 (condizionalità ex ante) e per il periodo 2021-2027 (condizione abilitante). Questo traguardo sblocca pertanto i finanziamenti dell'RRF per una realizzazione che è comunque necessaria per la coesione.

Secondo le autorità maltesi, i costi per preparare tale strategia non erano stati finanziati attraverso l'assistenza tecnica nel quadro della coesione.

Un caso simile è stato osservato per una condizione abilitante che contribuiva al raggiungimento di un traguardo del PNRR in Slovacchia, oltre ad un caso segnalato nella relazione annuale sull'esercizio 2022 e classificato come doppio finanziamento⁴³.

47 Per la coesione, la Commissione ha valutato le complementarità con altri strumenti dell'UE durante il processo per l'approvazione degli accordi di partenariato e dei programmi 2021-2027. Per ciascun obiettivo strategico selezionato, gli Stati membri hanno fornito un documento con la mappatura delle complementarità tra i PO della coesione e i rispettivi PNRR, anche se con livelli di dettaglio diversi.

48 Le informazioni fornite dagli Stati membri selezionati spesso non avevano il livello di dettaglio necessario per individuare le aree di potenziale sovrapposizione tra l'RRF e la coesione. Senza queste informazioni, gli Stati membri sono soggetti ad un maggior rischio di doppio finanziamento, soprattutto se le linee di demarcazione tra ciò che è coperto dall'RRF e ciò che rientra nella coesione non sono ben definite e non viene attuato un monitoraggio continuo durante l'attuazione (*riquadro 4*).

⁴³ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2022, paragrafo 11.30.

Riquadro 4

Nessun monitoraggio della demarcazione tra l'RRF e coesione o delle misure a rischio: esempio della Francia

In Francia, l'organismo che coordina la politica di coesione ha preparato una guida sulla demarcazione tra l'RRF e la coesione. Come rilevato in precedenza dalla Corte, ciò contribuisce a stabilire i principi di demarcazione fondamentali, ma non elimina la necessità di un ulteriore coordinamento e demarcazione a livello regionale e di progetto durante l'attuazione⁴⁴. Ad esempio, la guida indica che le misure dell'RRF che sostengono i settori aeronautico e automobilistico non beneficiano dei finanziamenti del FESR. Tuttavia, le imprese di questi settori possono beneficiare di molti regimi del FESR nell'ambito dei PO regionali, per cui esiste un rischio di doppio finanziamento. Fino ad ora non vi è stato alcun monitoraggio dell'uso della demarcazione a livello nazionale, regionale o locale né delle misure a rischio di sovrapposizione.

49 La Commissione ha inoltre istituito comunicazioni semestrali in FENIX per ricevere dagli Stati membri aggiornamenti sulle misure del PNRR che utilizzano altri finanziamenti dell'UE dopo l'adozione dell'RRF (paragrafo 41). Gli Stati membri sono tenuti ad indicare in FENIX unicamente i finanziamenti non segnalati in precedenza ricevuti per investimenti previsti nel PNRR o per una riforma nell'ambito di altri programmi dell'UE. Le comunicazioni in FENIX includono i cambiamenti rispetto alle informazioni presentate al momento dell'adozione del PNRR e non specificano come viene mitigato il rischio di doppio finanziamento. Inoltre, nel sistema informatico utilizzato per gestire l'MCE, i progetti che ricevono anche il sostegno dell'RRF non sono segnalati. In sintesi, anche nei settori gestiti direttamente, la Commissione non dispone di una panoramica completa e aggiornata dell'addizionalità dei finanziamenti dell'UE.

⁴⁴ [Analisi 01/2023](#), riquadro 9. Versione 3 della guida pubblicata dalle autorità francesi.

Dopo la valutazione, la Commissione ha inserito nei PNRR di alcuni Stati membri traguardi relativi ad audit e controllo

50 La Corte ha affermato in precedenza che valutazione dei sistemi di controllo dell'RRF da parte della Commissione era stata adeguata, ma spesso subordinata a requisiti ancora da soddisfare⁴⁵. In particolare, le informazioni sui controlli previsti dagli Stati membri e sulle fonti dei dati erano spesso limitate.

51 Gli auditor della Corte hanno analizzato le liste di controllo usate dalla Commissione per valutare la descrizione dei sistemi di controllo per il doppio finanziamento fornita nei PNRR. Tali liste includevano i dispositivi posti in atto dagli Stati membri per eseguire controlli incrociati e utilizzare altre fonti di dati, ma non coprivano esplicitamente i diritti di accesso delle molteplici amministrazioni coinvolte destinati a rafforzare l'interoperabilità dei sistemi informatici utilizzati.

52 Laddove la Commissione era giunta alla conclusione che i sistemi di controllo di uno Stato membro non sarebbero stati efficaci, ha aggiunto dei traguardi in materia di controllo ed audit da conseguire prima della prima richiesta di pagamento previa valutazione da parte della Commissione. Dei PNRR originali sottoposti a valutazione, solo quello del Belgio conteneva un traguardo specifico sui meccanismi generali per evitare i casi di doppio finanziamento. Per due Stati membri (Ungheria e Polonia), la Commissione ha anche incluso traguardi sull'utilizzo di Arachne per, tra l'altro, il controllo e l'audit del doppio finanziamento (paragrafi 72-77). Dopo la nuova valutazione dei sistemi di controllo degli Stati membri per la revisione dei PNRR per integrare REPowerEU e, per alcuni Stati membri, per tener conto delle conclusioni dei propri audit, la Commissione ha introdotto traguardi supplementari sul doppio finanziamento o aggiustato quelli esistenti per sette Stati membri (Belgio, Irlanda, Cipro, Austria, Portogallo, Finlandia e Svezia). Tuttavia, la Commissione aveva già eseguito pagamenti per circa 4 miliardi di euro di sostegno RRF prima di introdurre questi traguardi. Fino a quando questi non saranno conseguiti, le corrispondenti debolezze dei sistemi di controllo sul doppio finanziamento permarranno ed i pagamenti futuri saranno bloccati.

⁴⁵ Articolo 19, paragrafo 3, lettera j) e allegato V, criterio 2.10 del regolamento RRF. [Relazione speciale 21/2022](#), paragrafi 106-111. [Relazione speciale 07/2023](#), "Il dispositivo per la ripresa e la resilienza e il sistema di controllo concepito per la Commissione – Il nuovo modello di erogazione continua a presentare lacune a livello dell'UE in termini di garanzie offerte e obbligo di rendiconto, nonostante l'entità del lavoro previsto", paragrafi 25-27.

Gli Stati membri evitano di combinare il sostegno dell'RRF con quello di altri strumenti dell'UE per evitare il doppio finanziamento

53 Durante l'audit, è emerso che, a titolo precauzionale, Cechia, Francia, Italia e Portogallo hanno evitato di combinare l'RRF con altri programmi dell'UE per specifiche misure. Questo approccio contribuisce a mitigare il rischio di doppio finanziamento (*riquadro 5*).

Riquadro 5

Mitigare il rischio di doppio finanziamento evitando di combinare il sostegno RRF con quello di altri fondi dell'UE: esempio della Cechia

Il ministero dei Trasporti applica il principio del "disaccoppiamento sistematico delle risorse", non ammette cioè la combinazione di più fonti di finanziamento dell'UE per lo stesso progetto. Il sistema informatico interno dell'organismo attuatore non consente di registrare il sostegno dell'RRF in combinazione con altri finanziamenti dell'UE. Analogamente, le autorità di gestione per i PO "Trasporti" e "Ambiente" utilizzano solo finanziamenti della coesione.

Quando il ministero ha chiesto alla Commissione come poter ripartire i risparmi energetici conseguiti grazie agli investimenti nelle stesse stazioni ferroviarie finanziate sia dall'FC/FESR (attraverso il PO nazionale "Ambiente") che dal PNRR, la Commissione ha suggerito di comunicare i risparmi energetici nella loro interezza, indipendentemente dal contributo fornito da ciascuno strumento alla copertura del costo degli investimenti.

Le autorità ceche hanno deciso di non applicare tale approccio e, nel 2022, hanno trasferito sette progetti dal PO "Ambiente" al PNRR. L'attuazione di sei di questi progetti era già iniziata. Inoltre, due di questi erano stati completati e, per uno di essi, i costi ammissibili effettivamente sostenuti erano stati interamente rimborsati. I pagamenti eseguiti dall'amministrazione ferroviaria in qualità di beneficiario nell'ambito del PO "Ambiente" sono stati recuperati.

54 Inoltre, quando sono stati individuati rischi di doppio finanziamento e non era possibile tracciare una linea di demarcazione netta tra i diversi fondi dell'UE, la Commissione e gli Stati membri hanno anche modificato le misure dei PNRR rivisti per evitare di combinare i diversi strumenti di finanziamento dell'UE (*riquadro 6*).

Riquadro 6

Mitigare il rischio di doppio finanziamento eliminando i progetti a rischio durante la revisione del PNRR: esempio dell'Italia

La tratta Bicocca-Catenanuova della linea ferroviaria ad alta velocità Palermo-Catania è stata inclusa nel PNRR dell'Italia ed ha anche ricevuto finanziamenti del FESR. L'obiettivo del PNRR riguardava la costruzione di 37,4 km, con finanziamenti UE sia dell'RRF che del FESR.

Poiché nella pratica non era possibile separare le due fonti di finanziamento dell'UE per chilometro costruito, l'Italia ha proposto un metodo proporzionale per determinare il numero di chilometri di ferrovia attribuibili al sostegno dell'RRF dopo l'adozione del PNRR originario. Questo metodo non è stato applicato. Alla fine, per evitare il rischio che le stesse realizzazioni/gli stessi risultati fossero finanziati due volte, la tratta ferroviaria è stata eliminata dal PNRR rivisto nel dicembre 2023⁴⁶.

Lo stesso approccio è stato seguito per altre tratte ferroviarie.

L'introduzione dell'RRF ha accresciuto la necessità di un coordinamento volto a prevenire ed individuare i casi di doppio finanziamento

La Commissione ha formalizzato il proprio quadro di coordinamento interno solo nell'aprile 2023

55 I servizi della Commissione si scambiano informazioni sulle complementarità tra programmi dell'UE e sui sistemi di controllo degli Stati membri durante le riunioni informali delle "équipes per paese". Organizzano consultazioni interservizi che servono a consultare formalmente le altre direzioni generali in merito alle valutazioni dei PNRR e alle richieste di pagamento, all'adozione dei programmi di coesione per il periodo 2021-2027 nonché ai bandi dell'MCE e alle procedure per la selezione finale dei progetti.

56 La Corte ha osservato in precedenza che la task force per la ripresa e la resilienza (RECOVER) e la DG ECFIN hanno interagito periodicamente con altre direzioni generali durante il processo di valutazione dei PNRR⁴⁷. Tuttavia, sono disponibili solo pochi documenti che attestino che tale cooperazione abbia riguardato ambiti in cui possono verificarsi sovrapposizioni ad alto rischio di doppio finanziamento. La DG ECFIN ha

⁴⁶ Decisione di esecuzione (UE) 16051/23 del Consiglio.

⁴⁷ Relazione speciale 21/2022, paragrafi 26 e 29.

firmato un memorandum d'intesa con la DG REGIO e la DG EMPL per facilitare lo scambio di informazioni su questioni di audit, ma non prima dell'aprile 2023. In base al regolamento RRF, gli Stati membri devono, su richiesta, fornire, a fini di audit e controllo, i dati sui destinatari finali che non rientrano tra i [100 che ricevono la maggior parte dei fondi](#). Tuttavia, la mancanza di un accesso diretto all'elenco completo dei destinatari finali dell'RRF limita la capacità della Commissione di individuare potenziali casi di doppio finanziamento (paragrafo [62](#)).

Il coordinamento tra le misure nazionali dell'RRF e i programmi di coesione regionale è particolarmente delicato

57 L'introduzione dell'RRF ha inoltre creato la necessità di un coordinamento a livello di Stato membro e a livello regionale. Poiché non esiste alcun obbligo giuridico di istituire apposite strutture di coordinamento, ogni Stato membro si è organizzato a modo suo.

58 Di conseguenza, la Corte ha riscontrato che la portata della cooperazione e dello scambio di dati relativi ai progetti e ai beneficiari tra l'RRF e le autorità responsabili della coesione varia in funzione delle strutture di governance individuate in ciascuno Stato membro. In molti degli Stati membri esaminati, le stesse autorità sono incaricate della vigilanza sia sulla coesione che sull'RRF. Tuttavia, quando le autorità responsabili dell'esecuzione dell'RRF e delle misure della coesione sono diverse, diventa ancor più necessario un coordinamento esterno che verifichi il doppio finanziamento ([riquadro 7](#)).

Riquadro 7

Coordinamento difficile tra i programmi dell'RRF e quelli regionali della coesione: esempio dell'Italia

In Italia, parallelamente al PNRR, vengono attuati 58 programmi della coesione per il periodo 2021-2027, che sono gestiti da varie autorità nazionali e regionali.

Per il PNRR italiano, il coordinamento ad alto livello è assicurato dalla struttura di missione del PNRR all'interno della Presidenza del Consiglio dei ministri e dall'organismo di coordinamento dell'RRF nell'ambito del ministero dell'Economia e delle Finanze. Inoltre all'interno di ciascun ministero esistono unità di missione che sono responsabili delle riforme e degli investimenti del PNRR e dei progressi nel conseguimento di traguardi e obiettivi. Queste vigilano sull'attuazione dei progetti da parte degli organismi attuatori quali regioni, autorità locali ed altri organismi pubblici o privati. Mentre nel caso dei PO nazionali lo stesso organismo può fungere sia da autorità di gestione che da unità di missione del PNRR, come il ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, nel caso dei PO regionali, invece, non esiste generalmente una cooperazione diretta tra le autorità di gestione e le unità di missione centrali del PNRR.

Gli auditor hanno riscontrato simili esempi di coordinamento complesso in Francia.

59 In generale, anche se la Commissione e gli Stati membri hanno adottato misure preventive in varia misura, queste da sole non sono in grado di mitigare pienamente il rischio di doppio finanziamento e permane la necessità di svolgere audit e controlli sul campo per le misure dell'RRF. Questi aspetti vengono esaminati qui di seguito.

I controlli degli Stati membri sull'assenza di doppio finanziamento sono carenti

60 Ad integrazione delle attività di prevenzione, gli Stati membri devono predisporre verifiche di gestione ed audit per verificare e correggere i doppi finanziamenti durante l'attuazione⁴⁸. In questa sezione, viene esaminato se la loro impostazione e attuazione è stata adeguata per il campione di traguardi e obiettivi dell'RRF e di progetti di coesione degli Stati membri selezionati.

⁴⁸ Articoli 74 e 77 del CPR. Articolo 22 del regolamento RRF.

Le verifiche di gestione sul doppio finanziamento sono basate sui costi effettivi sostenuti, facendo prevalentemente affidamento su autocertificazioni

61 I controlli incrociati sui dati dei destinatari dei finanziamenti dell'UE e dei loro progetti sono una delle principali verifiche di gestione per individuare i casi di doppio finanziamento. La consultazione di fonti di dati interne (piano di finanziamento del progetto, registrazioni contabili) ed esterne (banche dati regionali, nazionali o dell'UE) può consentire di individuare i progetti a rischio di doppio finanziamento. Le verifiche di gestione possono avvenire in diverse fasi:

- ex ante, come parte della selezione dei progetti;
- prima del pagamento ai destinatari;
- ex post, dopo il completamento del progetto.

62 La normativa settoriale impone agli Stati membri di raccogliere i dati sui destinatari dei fondi dell'UE e di consentire l'accesso a tali dati per l'esecuzione di controlli incrociati. Per la coesione, le autorità di gestione devono raccogliere e conservare su supporto elettronico i dati su ciascuna operazione e pubblicare elenchi delle operazioni selezionate per ricevere sostegno, compresi i dati sui beneficiari e sugli appaltatori, ove applicabili⁴⁹. Nell'ambito dell'RRF, gli Stati membri devono raccogliere dati sui destinatari finali dei fondi, sugli appaltatori e subappaltatori e sui progetti per attuare le misure del PNRR, con l'indicazione dell'importo dei fondi erogati nell'ambito dell'RRF e di altri fondi dell'UE⁵⁰. Dal marzo 2023, gli Stati membri forniscono alla Commissione informazioni sui **100 destinatari finali** che ricevono la maggior parte dei finanziamenti dell'RRF⁵¹. Tali informazioni sono anche pubblicate su una [mappa interattiva](#). Tuttavia, la Commissione non è in grado di verificare l'affidabilità di questi dati a causa dei limitati diritti di accesso previsti dal regolamento RRF (paragrafo 56). Inoltre, tali dati non sono sempre presentati con un livello di dettaglio e con una struttura tali consentire controlli incrociati tra le banche dati, che richiedono la corrispondenza dei dati.

⁴⁹ Articolo 49, paragrafo 3, articolo 69, paragrafo 2, e articolo 72, paragrafo 1, lettera e) dell'RDC.

⁵⁰ Articolo 22, paragrafo 2, lettera d), del regolamento RRF.

⁵¹ Articolo 1, punto 10), del regolamento (UE) 2023/435, per quanto riguarda i capitoli sul piano REPowerEU nei PNRR.

63 Dall'analisi della Corte emerge che sei dei sette Stati membri selezionati hanno istituito sistemi di controllo basati sui costi per evitare il doppio finanziamento, che prevedono verifiche delle spese e delle fatture simili a quelle eseguite nell'ambito della coesione (*riquadro 8*).

Riquadro 8

Verifiche di gestione nell'ambito dell'RRF simili a quelle eseguite nell'ambito della coesione: esempio della Cechia

In Cechia, il doppio finanziamento è verificato ex ante, durante la selezione dei progetti e per ciascuna richiesta di pagamento presentata dal destinatario. Durante la selezione dei progetti, le autorità effettuano controlli incrociati tra le informazioni fornite dal richiedente e, in una certa misura, quelle di fonti esterne, come il registro nazionale delle sovvenzioni, Arachne e il registro dei progetti di coesione. Inoltre, i controlli sono eseguiti prima del pagamento al destinatario per verificare che le stesse fatture, contrassegnate da un unico numero di progetto, non siano già state rimborsate in precedenza. Questi controlli verificano i costi e sono sostanzialmente simili per i progetti del PNRR e per i progetti di coesione.

64 Ogniqualvolta gli Stati membri utilizzano controlli basati sui costi non è possibile attendersi una riduzione degli oneri amministrativi e dei costi dei controlli dato che gli Stati membri devono sia verificare il raggiungimento dei traguardi e degli obiettivi che garantire la tutela degli interessi finanziari dell'UE. In tale contesto, le autorità di Cechia, Italia e Slovacchia hanno ritenuto che affrontare il rischio di doppio finanziamento nell'ambito dell'RRF sia almeno altrettanto complesso di quanto non lo sia per la coesione.

65 L'altro Stato membro selezionato fa affidamento prevalentemente sulla demarcazione ex ante tra l'RRF e la coesione e, in assenza di specifiche verifiche di gestione per il PNRR, affronta il rischio di doppio finanziamento attraverso i controlli esistenti nel settore della coesione (*riquadro 9*).

Riquadro 9

Debolezze delle verifiche di gestione sul doppio finanziamento nel PNRR: esempio della Francia

Ogni ministero doveva fornire all'organismo di coordinamento dell'RRF una descrizione dei sistemi di controllo posti in essere, compresi quelli per il doppio finanziamento. L'organismo di coordinamento ha valutato i sistemi in base alle descrizioni, non in base all'effettivo funzionamento dei sistemi.

Né l'organismo di coordinamento, né i ministeri responsabili dell'attuazione del PNRR hanno fornito istruzioni specifiche sulla verifica del doppio finanziamento. I ministeri visitati dagli auditor della Corte non erano informati sui tipi di controlli effettuati dagli organismi delegati e non ne avevano verificato alcuno.

I controlli incrociati con i dati dei progetti di coesione erano stati eseguiti solo per uno dei sei traguardi e obiettivi del PNRR. Il ministero del Lavoro, che gestisce sia le misure del PNRR che il PO nazionale FSE, aveva verificato manualmente il doppio finanziamento solo per i progetti del PNRR considerati a rischio. Aveva esaminato i costi rimborsati per i progetti FSE per i quali esisteva un rischio di sovrapposizione, al fine di verificare che riguardassero attività diverse da quelle incluse nel PNRR. La verifica è stata eseguita solo per i beneficiari FSE (*"missions locales"*, ossia gli sportelli locali per i servizi sociali) considerando i tipi di costi coperti, dato che l'elenco dei destinatari finali dell'RRF (i giovani che avevano ricevuto il sostegno) non consentiva di effettuare controlli incrociati per individuare eventuali duplicazioni.

66 I controlli sulle dichiarazioni formali a fronte delle informazioni provenienti da altre fonti e i controlli incrociati su diverse banche dati relative ai progetti sono essenziali per individuare casi di doppio finanziamento. In Italia, gli auditor della Corte hanno individuato un caso in cui i controlli incrociati eseguiti dalle autorità di gestione hanno contribuito ad individuare registrazioni errate di dati e l'uso di altri finanziamenti dell'UE. Tuttavia, questi controlli sono stati eseguiti dopo che la Commissione aveva già ricevuto le richieste di pagamento per l'RRF relative al traguardo corrispondente (*riquadro 10*).

Riquadro 10

I controlli incrociati sul doppio finanziamento hanno individuato registrazioni errate e altri finanziamenti dell'UE: esempio dell'Italia

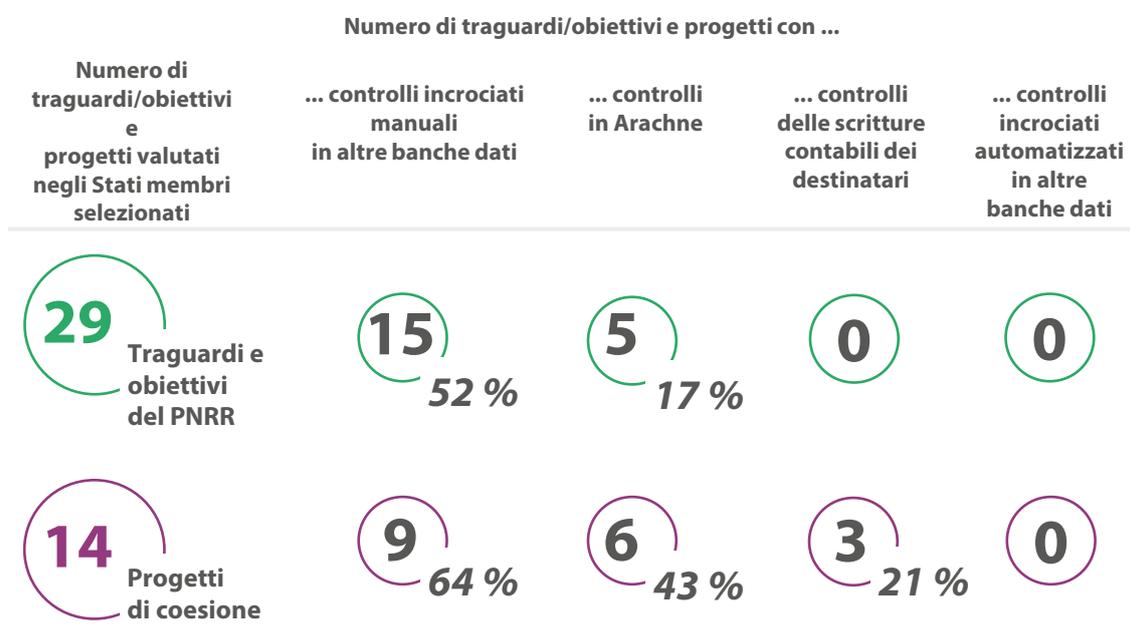
Per conseguire il traguardo del PNRR italiano “Programma innovativo per la qualità dell’abitare”, almeno 15 regioni e province autonome hanno dovuto firmare accordi per riqualificare e aumentare il patrimonio di edilizia residenziale sociale.

Quando il ministero responsabile ha chiesto una dichiarazione sull’assenza di doppio finanziamento, gli organismi attuatori hanno eseguito controlli incrociati tra i dati del sistema informatico centrale italiano per l’RRF (denominato “ReGiS”) e quelli di altre fonti. Questi controlli mirati sono stati eseguiti dopo la presentazione della richiesta di pagamento a titolo dell’RRF collegata a questo traguardo e prima che fossero eseguiti i pagamenti effettivi ai destinatari finali di questa misura.

Hanno rilevato errori nelle registrazioni relative agli altri finanziamenti dell’UE in ReGiS per 32 dei 34 progetti verificati, e la mancata registrazione di altri finanziamenti per due progetti. Un progetto avrebbe potenzialmente potuto essere finanziato anche dal FESR e il secondo da un’altra misura del PNRR. Le autorità italiane e la Commissione hanno concordato nell’ottobre 2023, dopo la visita degli auditor della Corte in Italia, di non considerare i progetti finanziati dal FESR ai fini del conseguimento dell’obiettivo finale del PNRR per la misura in questione. Ciò indica che il progetto era a rischio di doppio finanziamento.

67 Dall’analisi eseguita dagli auditor della Corte è inoltre emerso che i sistemi degli Stati membri per il controllo del doppio finanziamento facevano affidamento in larga misura sulle autocertificazioni dei destinatari di fondi dell’UE, e non includevano controlli incrociati con altre fonti di dati, come le banche dati esistenti per i progetti finanziati dall’UE e lo strumento di valutazione del rischio Arachne. Eventuali controlli incrociati erano eseguiti manualmente (*figura 4*). Problemi simili erano stati rilevati anche dagli audit svolti dalla Commissione.

Figura 4 – Esame delle verifiche di gestione eseguite dagli Stati membri sul doppio finanziamento



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base degli elementi probatori trasmessi dagli Stati membri selezionati.

68 Quando i pagamenti sono basati sul modello FNLTC, il doppio finanziamento si può verificare quando le stesse realizzazioni/gli stessi risultati sono finanziati due volte (paragrafi [11-14](#)). La Corte ha constatato che i sistemi di controllo degli Stati membri selezionati non tengono conto di questo rischio. Le verifiche di gestione non controllano se le realizzazioni finanziate nell'ambito della coesione o dell'MCE sono state conteggiate ai fini del conseguimento dei traguardi e degli obiettivi dell'RRF e viceversa. Si determina quindi un rischio di doppio finanziamento nel momento in cui le corrispondenti domande di pagamento sono presentate alla Commissione ([riquadro 11](#)).

Riquadro 11

Rischio di doppio finanziamento in caso di sovrapposizione tra le realizzazioni dell’MCE e dell’RRF: esempio dell’Austria

La misura “Costruzione di nuove linee ferroviarie ed elettrificazione delle ferrovie regionali” nel PNRR dell’Austria include un traguardo “Completamento del progetto di costruzione”. Questo traguardo, da raggiungere nel 2025 e approvato dal Consiglio sulla base di una proposta della Commissione, riguarda la messa in funzione dell’intera linea ferroviaria “Koralmbahn”, compresa la strada di accesso alla galleria di base della Koralpe dal lato della Stiria, anche se l’RRF ha coperto solo il 9 % circa dei costi totali del progetto per questa linea.

Un progetto MCE ha anch’esso finanziato i lavori per la realizzazione di questa strada di accesso alla galleria della Koralpe dal lato della Stiria, come indicato nel PNRR dell’Austria. Poiché la descrizione del traguardo in questione non è sufficientemente specifica da escludere sovrapposizioni con il progetto finanziato dall’MCE sulla strada di accesso in Stiria, in particolare per la tratta Wettmannstätten-Deutschlandsberg, vi è il rischio che il risultato degli stessi lavori venga dichiarato, e quindi finanziato, nell’ambito sia dell’MCE che dell’RRF.

La frammentazione dei sistemi di gestione informatica ostacola controlli incrociati efficaci sul doppio finanziamento

69 L’esecuzione di verifiche di gestione e audit efficaci per individuare casi di doppio finanziamento richiede strumenti informatici integrati o interoperabili, che consentano di effettuare controlli incrociati automatizzati tra le varie banche dati locali, regionali, nazionali e dell’UE utilizzate per registrare tutti i progetti e i beneficiari di fondi dell’UE. La rifusione del regolamento finanziario del 2024 richiederà agli Stati membri di mettere a disposizione della Commissione in formato elettronico le informazioni sui progetti e sui destinatari finali. Questo cambiamento si applicherà a partire dal quadro finanziario pluriennale post 2027⁵².

70 La Corte ha constatato che gli Stati membri hanno incontrato difficoltà ogni qual volta hanno utilizzato i numerosi sistemi informatici locali per l’attuazione dei rispettivi PNRR. Con una configurazione decentrata, è praticamente impossibile eseguire controlli incrociati automatizzati per individuare potenziali casi di doppio finanziamento perché gli strumenti informatici non sono interoperabili. Anche i diritti

⁵² Articoli 36, paragrafi 2 e 6, e 277, paragrafo 5, del [regolamento finanziario](#) (rifusione).

di accesso limitati, la necessità di consultare più banche dati e i dati non standardizzati sui progetti ostacolano controlli incrociati efficaci (*riquadro 12*).

Riquadro 12

La frammentazione dei sistemi informatici rende più difficile individuare i casi di doppio finanziamento: esempi di Cechia e Francia

In Cechia, i ministeri e gli organismi attuatori utilizzano sistemi informatici locali per gestire l'attuazione del PNRR e individuare i progetti a rischio di doppio finanziamento. Tuttavia, questi sistemi non sono tra loro interoperabili e offrono funzionalità limitate per l'esecuzione di controlli incrociati automatizzati.

Il PNRR della Francia è attuato dai ministeri centrali, che delegano le responsabilità agli operatori pubblici o a servizi statali decentrati. Le misure della coesione, invece, sono attuate prevalentemente dalle regioni (nel periodo 2014-2020 vi erano 37 PO regionali e due nazionali). I sistemi informatici a livello regionale e nazionale non sono interoperabili e i vari organismi non hanno accesso ai sistemi informatici delle altre entità coinvolte.

71 La Grecia e l'Italia hanno istituito sistemi informatici centralizzati per il monitoraggio dei traguardi e obiettivi del PNRR e dei costi effettivi sostenuti. Ciò consente loro di individuare i segnali di rischio (*red flag*) per il doppio finanziamento (*riquadro 13*).

Riquadro 13

I sistemi informatici centralizzati facilitano l'individuazione dei casi di doppio finanziamento: esempi di Grecia e Italia

La Grecia ha istituito un sistema informatico centrale denominato "Ergorama" per monitorare, tra l'altro, l'attuazione dei progetti di coesione, dell'MCE e dell'RRF. Ai progetti di coesione e del PNRR si applicano gli stessi flussi di lavoro che coprono l'intero ciclo di vita del progetto e gli stessi requisiti per la dichiarazione dei costi. Ergorama è inoltre interoperabile con altri sistemi nazionali, consentendo l'esecuzione di controlli automatizzati per verificare che non venga richiesto due volte il rimborso della stessa fattura. Crea inoltre delle relazioni che possono essere utilizzate per individuare i doppi finanziamenti, ad esempio, su tutti i contratti dello stesso appaltatore o tutte le operazioni/progetti con lo stesso destinatario.

Il sistema ReGiS italiano copre i progetti dell'RRF e consente collegamenti con strumenti e banche dati⁵³ contenenti dati sui progetti di coesione del periodo 2014-2020. Al momento dell'audit, non tutte le autorità di gestione e le autorità di audit dei programmi della coesione 2014-2020 avevano accesso al sistema ReGiS. A partire dal novembre 2023, tuttavia, tutte le autorità di gestione dei programmi di coesione per il periodo 2021-2027 sono tenute a registrare i dati sui progetti in tale sistema.

Arachne non è utilizzato su vasta scala negli Stati membri per individuare i rischi di doppio finanziamento

72 **Arachne** è lo strumento della Commissione per l'estrazione dei dati e la valutazione del rischio, per aiutare le autorità nazionali nei controlli e audit volti a individuare irregolarità e frodi, compresi i doppi finanziamenti⁵⁴. La Commissione ha sviluppato Arachne per la coesione e l'ha successivamente esteso all'RRF. Arricchisce i dati sui progetti finanziati caricati dagli Stati membri con informazioni provenienti da banche dati esterne che consentono di individuare i beneficiari, gli appaltatori, i subappaltatori o i soci coinvolti in più progetti.

⁵³ [OpenCoesione](#), PIAF-IT, [Banca dati delle Amministrazioni Pubbliche](#).

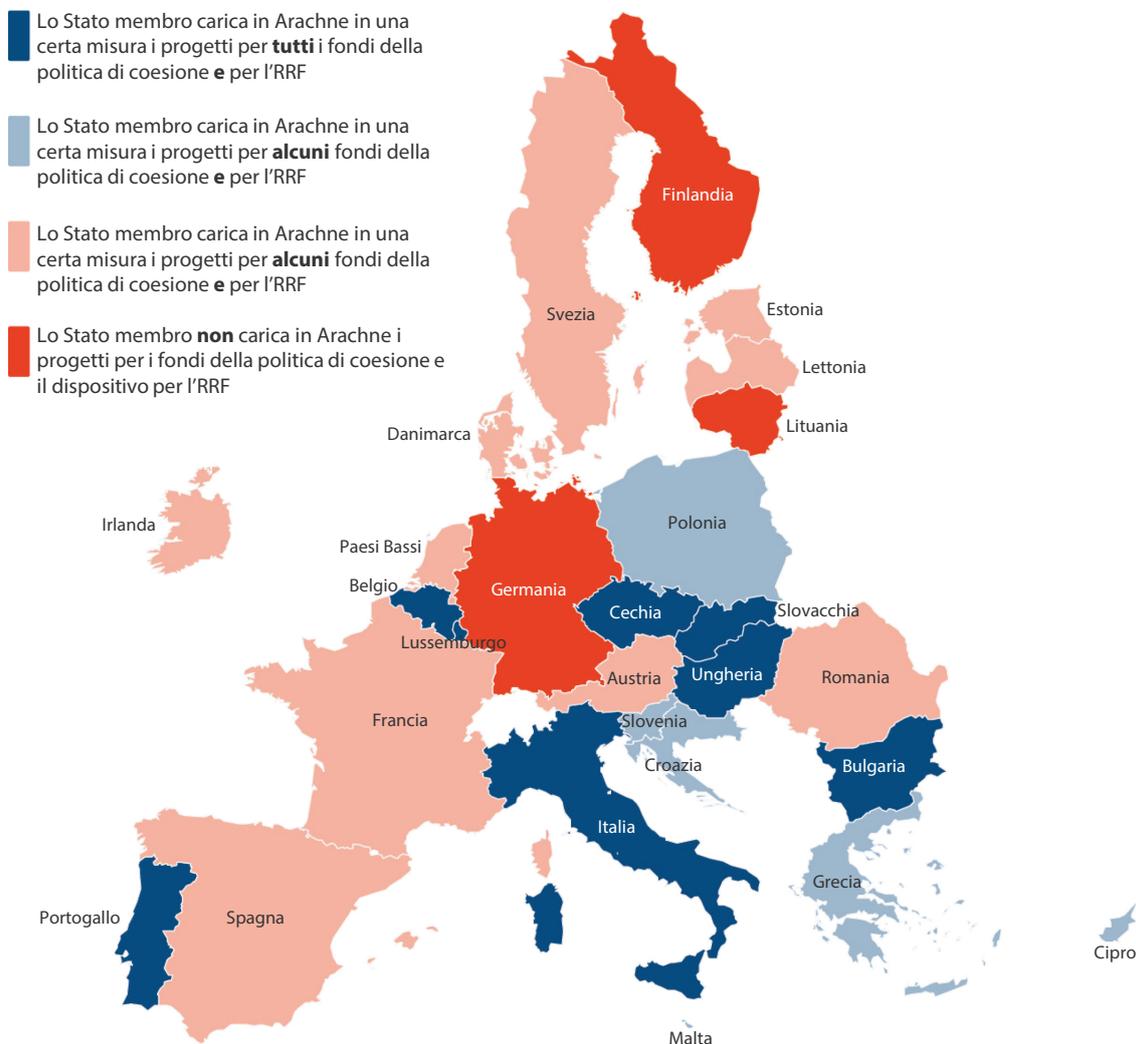
⁵⁴ Paragrafo 32 dell'[Accordo interistituzionale](#) sulla disciplina di bilancio. Articolo 22, paragrafo 4, del [regolamento RRF](#). Considerando 72 dell'[RDC](#).

73 Nel dicembre 2023 la Commissione ha caricato in Arachne dati su circa 470 000 progetti di importo superiore a 10 000 euro in regime di gestione diretta o indiretta. Anche se gli auditor della Corte non hanno valutato la completezza di questo caricamento, esso consentirà di estendere l'uso di Arachne al di là dei progetti gestiti dagli Stati membri.

74 Arachne calcola i punteggi di rischio, incluso quello sulla "concentrazione" (ossia la partecipazione a più progetti) che è un indicatore chiave del rischio di doppio finanziamento. Ad aprile 2024 Arachne aveva classificato il 3 % dei progetti della coesione e dell'RRF caricati come progetti con rischio di concentrazione "molto alto" e il 22 % dei progetti con rischio di concentrazione tra "medio" e "alto".

75 Tuttavia, l'uso di Arachne da parte degli Stati membri non è obbligatorio in base ai quadri giuridici che disciplinano la coesione o l'RRF. La sua utilità dipende fortemente dalla completezza, accuratezza e affidabilità dei dati di tutti i programmi dell'UE che gli Stati membri vi caricano volontariamente. Inoltre, per consentire l'individuazione dei casi di doppio finanziamento tra la coesione e l'RRF, gli Stati membri devono caricare i dati dei progetti in Arachne per entrambi gli strumenti. La Corte ha riscontrato che alcuni Stati membri l'hanno utilizzato sia per la coesione che per l'RRF, mentre la maggior parte di essi ha caricato solo i dati per la coesione, ma non per l'RRF, o viceversa, oppure non l'ha utilizzato affatto (*figura 5*).

Figura 5 – Dati caricati su Arachne dagli Stati membri per la coesione e per l'RRF



Nota: la Commissione non verifica la completezza, l'accuratezza e l'affidabilità dei dati sui progetti caricati in Arachne dagli Stati membri.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati della Commissione.

76 Gli auditor della Corte hanno individuato incongruenze significative tra i dati dei progetti di coesione in Arachne e quelli in *Kohesio*, la banca dati dell'UE per i progetti della coesione. In particolare, il numero di progetti della coesione caricati nelle due banche dati non corrisponde. Non esiste inoltre un archivio pubblico di tutti i progetti dell'RRF. In aggiunta, laddove Arachne è utilizzato, la Commissione non verifica la qualità dei dati sui progetti in esso caricati dagli Stati membri. Ciò limita l'utilità di Arachne e Kohesio nell'individuare i destinatari e i progetti a rischio di doppio finanziamento.

77 Alcuni Stati membri utilizzano strumenti informatici nazionali per verificare eventuali casi di doppio finanziamento, in alternativa ad Arachne (ad esempio, il *Transparenzdatenbank* dell’Austria) o a sua integrazione (ad esempio, il PIAF-IT dell’Italia). Tuttavia, questi strumenti non calcolano punteggi di rischio né raccolgono dati da altre fonti; inoltre i diritti di accesso non riguardano spesso tutti i programmi di finanziamento dell’UE e tutti gli Stati membri.

Limitato lavoro di audit sul doppio finanziamento negli Stati membri

78 Per fornire garanzie alla Commissione in merito all’assenza di doppio finanziamento, le autorità di audit della coesione e gli organismi di audit del PNRR eseguono audit sulle operazioni e sui traguardi e obiettivi, oltre che audit dei sistemi.

79 Nessuno degli Stati membri selezionati ai fini del presente audit ha modificato l’approccio utilizzato per l’audit del doppio finanziamento a livello del destinatario finale dopo l’introduzione dell’RRF. Non operano alcuna distinzione tra i programmi di finanziamento dell’UE né si concentrano specificamente su determinati strumenti. L’attività di audit negli Stati membri è consistita principalmente in controlli incrociati manuali con altre banche dati sui progetti. Inoltre, il rischio che le stesse realizzazioni/gli stessi risultati siano finanziati due volte non viene verificato (*riquadro 14*).

Riquadro 14

Verifiche di audit parziali sul doppio finanziamento sia per l'RRF che per la coesione: esempio della Cechia

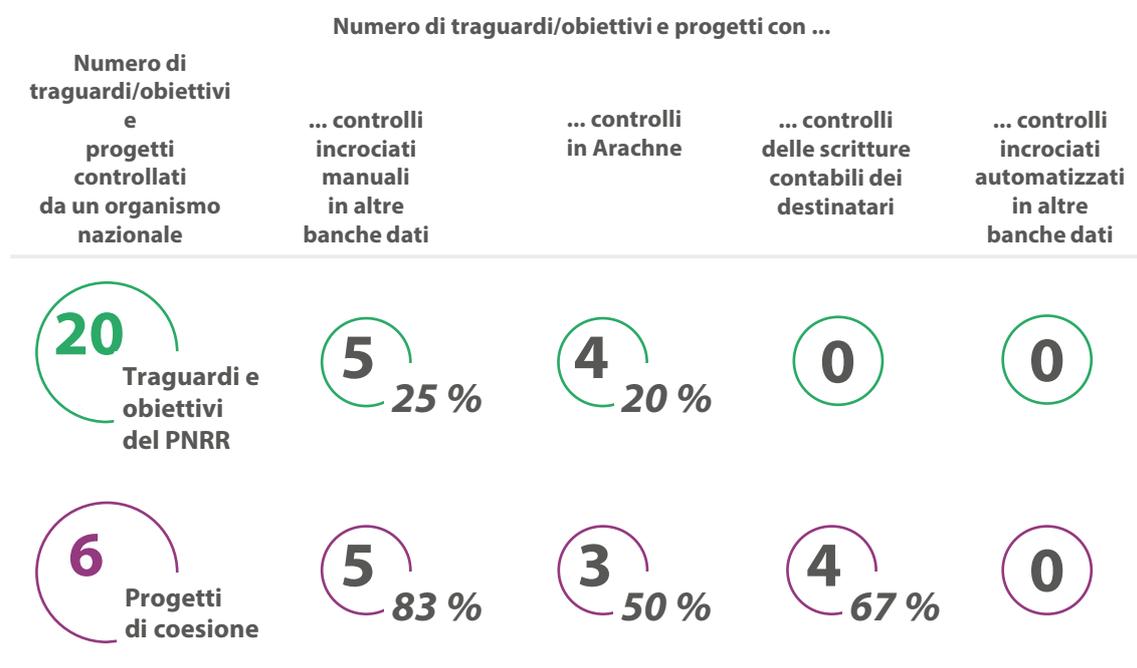
In Cechia, l'approccio di audit del doppio finanziamento non distingue tra i programmi di coesione e quelli dell'RRF.

L'autorità di audit dei programmi di coesione verifica che i beneficiari non abbiano ricevuto finanziamenti dell'UE per gli stessi progetti a copertura degli stessi costi attraverso controlli incrociati manuali sulle banche dati dei progetti e esaminando le scritture contabili dei beneficiari per individuare altre sovvenzioni o eventuali doppi finanziamenti per le fatture di progetti diversi. Tuttavia, l'affidabilità dei dati sulle realizzazioni è verificata per i progetti di coesione completati e l'autorità di audit non verifica le potenziali sovrapposizioni con i traguardi e gli obiettivi del PNRR.

Per l'RRF, l'attività di audit sul doppio finanziamento comporta controlli analoghi, con maggiore enfasi sui sistemi di controllo. In pratica, le verifiche vengono estese alle scritture contabili dei destinatari solo nel caso sia già stato individuato un rischio di doppio finanziamento. Tuttavia, siccome non esistono procedure di audit specifiche per affrontare il rischio che vengano dichiarati, e quindi finanziati, due volte gli stessi risultati/le stesse realizzazioni, alcuni casi a rischio di doppio finanziamento potrebbero non essere rilevati.

80 Alla fine di giugno 2024, nessuno degli Stati membri del campione della Corte aveva individuato casi di doppio finanziamento. Gli auditor della Corte hanno esaminato gli audit eseguiti dagli Stati membri selezionati per un campione di progetti di coesione e di traguardi e obiettivi dell'RRF. Il lavoro di audit sul doppio finanziamento è stato limitato ed è consistito principalmente in controlli incrociati manuali con altre banche dati sui progetti. La [figura 6](#) presenta i risultati dettagliati dei controlli eseguiti dalla Corte.

Figura 6 – Esame del lavoro di audit svolto dagli Stati membri sul doppio finanziamento



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base degli elementi probatori trasmessi dagli Stati membri selezionati.

81 Tutti gli Stati membri selezionati hanno fornito garanzie sull'assenza di doppio finanziamento. Queste garanzie derivavano principalmente dalle verifiche di gestione nonché da alcune attività di audit. Nel *riquadro 15* vengono presentati alcuni esempi di limitazioni nel lavoro di audit svolto.

Riquadro 15

Garanzia dell'assenza di doppio finanziamento sulla base di un lavoro di audit limitato: esempi di Malta e Italia

A Malta, quando è stata presentata alla Commissione la prima richiesta di pagamento erano in corso due audit dei sistemi. Poiché il lavoro di audit non era stato completato, l'organismo di audit non ha fornito garanzie circa l'assenza di doppio finanziamento. L'organismo di coordinamento dell'RRF ha però confermato l'assenza di doppio finanziamento nella sua dichiarazione di gestione, in quanto ha ritenuto che le riforme a costo zero incluse nella prima richiesta di pagamento non rappresentassero un rischio. Inoltre, la dichiarazione di gestione e la sintesi dell'audit erano state firmate dal direttore dell'organismo di coordinamento, il che pone problemi di conflitto di interessi e di inadeguata separazione delle funzioni.

Per l'Italia, le sintesi degli audit fornivano garanzie sull'assenza di doppio finanziamento in relazione ai traguardi e agli obiettivi della richiesta di pagamento precedente, ma non a quelli della richiesta di pagamento insieme alla quale venivano presentate.

82 Tra gli Stati membri selezionati, solo la Francia ha eseguito uno specifico audit dei sistemi relativo al doppio finanziamento. Nel complesso, l'organismo di audit francese ha fornito garanzie esprimendo però riserve sul funzionamento del sistema di controllo del PNRR (giudizio con rilievi), nonché sull'assenza di doppio finanziamento. Poiché la Commissione ha valutato che i traguardi e gli obiettivi erano stati conseguiti in modo soddisfacente, i fondi dell'RRF sono stati erogati (*riquadro 16*).

Riquadro 16

Debolezze riscontrate da un audit specifico sul doppio finanziamento nell'ambito dell'RRF: esempio della Francia

Prima che la Francia presentasse la seconda richiesta di pagamento, l'organismo di audit dell'RRF ha eseguito un audit dei sistemi specificamente dedicato al doppio finanziamento nel 2022, in quanto aveva riconosciuto la presenza di un alto livello di rischio e ritenuto che il sistema di controllo fosse debole. Ha individuato diverse carenze, quali:

- debolezze della governance e del coordinamento che ostacolano il monitoraggio delle misure di prevenzione;
- procedure eterogenee e incomplete a livello dell'organismo di coordinamento e dei ministeri responsabili dell'attuazione;
- sistemi informatici frammentati senza controlli integrati;
- insufficiente qualità dei dati e categorie di dati diverse che ostacolano i controlli incrociati volti ad individuare i casi di doppio finanziamento.

Al momento dell'audit della Corte, nessuna di queste raccomandazioni era stata attuata.

La Commissione fornisce garanzie sull'assenza di doppio finanziamento sulla base di elementi probatori limitati

83 In questa sezione, si esamina su che basi la Commissione fornisce garanzie sull'assenza di doppio finanziamento. A tal fine, gli auditor della Corte hanno esaminato le verifiche condotte dalla Commissione prima del pagamento, prendendo in considerazione anche le dichiarazioni di gestione degli Stati membri, e l'attività di audit svolta dalla Commissione.

Le verifiche della Commissione prima del pagamento non sono specificamente mirate ad individuare i casi di doppio finanziamento

84 Prima di sbloccare i fondi, la Commissione deve verificare di aver ottenuto garanzie sufficienti dagli Stati membri e/o dai beneficiari. A tal fine, la Commissione esegue le proprie verifiche.

85 Per i programmi della coesione, prima di autorizzare i pagamenti ad uno Stato membro, la Commissione esamina le informazioni disponibili per verificare se le condizioni abilitanti sono state soddisfatte, se il pacchetto di affidabilità più recente è stato presentato e se i sistemi di gestione e di controllo forniscono le necessarie garanzie sulla legittimità e regolarità della spesa⁵⁵. Non esegue però verifiche specifiche sul doppio finanziamento.

86 Per l'MCE, che è gestito direttamente dalla Commissione, i controlli sul doppio finanziamento sono eseguiti nella fase della stipula dei contratti e prima del pagamento, basandosi principalmente sulle autocertificazioni e sulle informazioni fornite dai beneficiari. Nel periodo 2021-2027 i progetti dell'MCE sono soggetti ad un controllo automatico per individuare progetti simili presenti nella stessa banca dati della Commissione. I controlli incrociati con altre fonti di informazioni, compreso Arachne, sono stati eseguiti solo in pochi casi. Per progetti specifici la cui collocazione geografica non è precisata nella convenzione di sovvenzione, come l'installazione di stazioni di ricarica per i veicoli elettrici in Francia e Portogallo, la Commissione può verificare il doppio finanziamento soltanto in una fase successiva, durante l'attuazione, una volta che sono state stabilite le ubicazioni esatte.

87 Per l'RRF, la Commissione effettua controlli sul doppio finanziamento prima del pagamento solo se gli Stati membri segnalano potenziali criticità nelle dichiarazioni di gestione o nelle sintesi degli audit o se precedenti valutazioni e audit hanno rilevato potenziali problemi di doppio finanziamento che incidono sul conseguimento dei traguardi e degli obiettivi. La Corte ha segnalato in precedenza che il regolamento RRF non considera il rispetto delle condizioni di ammissibilità o dei principi orizzontali, compresa l'assenza di doppio finanziamento, una condizione a cui subordinare il pagamento⁵⁶. La Corte ha rilevato inoltre che 12 delle 14 sintesi degli audit presentate

⁵⁵ Articolo 15, paragrafi 5 e 6, articolo 70, paragrafo 1, articolo 91, paragrafo 2, articolo 96, articolo 97 e articolo 98, paragrafo 1, dell'RDC.

⁵⁶ [Relazione speciale 07/2023](#), paragrafi 29-30.

alla Commissione ed esaminate per il presente audit fornivano solo una garanzia limitata sull'assenza di doppio finanziamento.

Gli audit della Commissione verificano in una certa misura il rischio di doppio finanziamento

88 Gli audit della Commissione per la coesione o per l'MCE coprono il doppio finanziamento con l'RRF allo stesso modo di qualsiasi altro programma di finanziamento dell'UE basato sui costi, senza tener conto dei maggiori rischi connessi ad interventi in aree simili e ai diversi modelli di erogazione. Il rischio che le stesse realizzazioni/gli stessi risultati siano dichiarati, e quindi finanziati, due volte non viene verificato.

89 Per la coesione, il doppio finanziamento non è un fattore di rischio nella valutazione dei sistemi di controllo. La Commissione si basa principalmente sul lavoro svolto dalle autorità di audit che, a giudizio della Corte, si è spesso rivelato scarsamente affidabile⁵⁷. In particolare, alcune autorità di audit non corroborano sistematicamente le autocertificazioni fornite dai beneficiari⁵⁸. La Commissione esegue i propri controlli solo se quelli svolti da una autorità di audit non sono soddisfacenti o se ha individuato rischi specifici. In questi casi, può eseguire controlli incrociati tra i dati dei progetti e quelli di altre banche dati, per individuare progetti simili e consultare le scritture contabili dei beneficiari. La Commissione verifica i dati sulla performance soltanto per i progetti completati su cui le autorità di audit hanno già svolto controlli. Fino ad ora non ha eseguito audit tematici sui sistemi di controllo degli Stati membri per il doppio finanziamento.

90 Per l'MCE, la Commissione ritiene basso il rischio di doppio finanziamento e non lo considera un criterio di campionamento. Il lavoro di audit su specifiche voci di spesa non è solitamente integrato da controlli incrociati con banche dati esterne.

⁵⁷ [Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2022](#), paragrafi 6.44 - 6.53. [Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2023](#), paragrafi 6.45 - 6.56.

⁵⁸ [Analisi 03/2024](#), Una panoramica del regime di affidabilità e dei fattori fondamentali che hanno contribuito agli errori nella spesa per la coesione nel periodo 2014-2020, paragrafo 61

91 La Commissione riconosce che il doppio finanziamento è un rischio per la sana gestione finanziaria nell'ambito dell'RRF⁵⁹ e lo contrasta eseguendo audit sui sistemi istituiti per la tutela degli interessi finanziari dell'UE. Tali audit esaminano l'impostazione e l'istituzione dei sistemi di controllo presso gli organismi di coordinamento e di attuazione e si concentrano sulla demarcazione tra l'RRF e gli altri programmi di finanziamento dell'UE, sul coordinamento tra le autorità e sui meccanismi da questi predisposti per evitare i doppi finanziamenti. Gli audit dei sistemi sono integrati da audit ex post sui traguardi e sugli obiettivi e da audit di conformità sul lavoro svolto dagli organismi di audit. Complessivamente, gli auditor della Corte hanno esaminato 14 audit eseguiti dalla Commissione e, in otto di questi, hanno trovato elementi attestanti l'esecuzione di controlli incrociati tra le banche dati sui progetti per individuare casi di doppio finanziamento.

La Commissione non aveva individuato casi di doppio finanziamento prima della fine del lavoro sul campo degli auditor della Corte né applicato riduzioni del sostegno dell'RRF in caso di debolezze dei sistemi

92 Nel maggio 2024, dopo la fine del lavoro di audit svolto dagli auditor della Corte, la Commissione ha individuato due potenziali casi di doppio finanziamento in uno Stato membro. Questo ridotto numero di casi individuati potrebbe indicare che gli strumenti disponibili non sono sufficientemente efficaci per individuare i casi di doppio finanziamento.

93 Nell'ambito dell'RRF, la Commissione ha il diritto, ma non l'obbligo, di ridurre e recuperare l'"importo interessato" dal doppio finanziamento presso lo Stato membro in causa qualora quest'ultimo non abbia introdotto una rettifica⁶⁰. Nei suoi orientamenti più recenti (luglio 2024), la Commissione ha chiarito che si tratta dell'importo dei contratti o delle aggiudicazioni per il quale vi è stato doppio finanziamento. Inoltre, alla fine del 2023, gli audit della Commissione avevano individuato debolezze nei sistemi di controllo di diversi Stati membri in relazione al doppio finanziamento, ma la Commissione non aveva imposto alcuna riduzione forfettaria del sostegno dell'RRF⁶¹.

⁵⁹ DG ECFIN, *Audit strategy for the RRF*, pagg. 12-13

⁶⁰ Articolo 22, paragrafo 5, del [regolamento RRF](#). Articolo 4, paragrafo 2, e articolo 19, paragrafo 2, lettera a) della convenzione di finanziamento.

⁶¹ Articolo 22, paragrafo 5, del [regolamento RRF](#). Articolo 11, paragrafo 1, e articolo 19, paragrafo 2, lettera b) della convenzione di finanziamento.

La Commissione fornisce garanzie sull'assenza di doppio finanziamento sulla base di elementi probatori limitati

94 Per la politica di coesione, la Commissione fornisce garanzie sull'assenza di doppio finanziamento rilasciando una dichiarazione sulla legittimità e regolarità della spesa. Le garanzie, che si riflettono in un tasso di errore quantificato, sono basate principalmente sui risultati degli audit eseguiti dagli Stati membri. Inoltre, la Commissione riceve i risultati degli audit sull'affidabilità delle informazioni sulla performance dalle autorità di audit e dei propri audit di conformità e li include nelle relazioni annuali di attività⁶². Non include però informazioni sulla performance nella sua dichiarazione di affidabilità⁶³.

95 Per l'RRF, la Commissione fornisce garanzie sulla legittimità e regolarità dei pagamenti sulla base di una valutazione qualitativa dei risultati dei controlli, senza quantificarne l'impatto finanziario⁶⁴. La garanzia sulla legittimità e regolarità dei pagamenti non copre il doppio finanziamento, dato che i pagamenti sono subordinati al soddisfacente conseguimento dei traguardi e degli obiettivi⁶⁵. La Commissione fornisce garanzie sull'assenza di un doppio finanziamento, attraverso la conclusione raggiunta sulla sana gestione finanziaria e sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE⁶⁶.

96 La Commissione ottiene garanzie sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE principalmente dal lavoro svolto dagli Stati membri⁶⁷, integrato poi dal proprio lavoro di audit. La Corte ha segnalato in precedenza che le informazioni verificate sulla conformità dei progetti di investimento finanziati dall'RRF alla normativa nazionale e dell'UE sono limitate, il che incide sulla garanzia che la Commissione può fornire e si

⁶² Relazione annuale di attività 2023 della DG REGIO, pag. 14. Relazione annuale di attività 2023 della DG REGIO, pag. 47.

⁶³ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2013, paragrafi 10.29 e 10.61. Relazioni annuali sull'esercizio finanziario 2016, paragrafi 3.44 - 3.45. relazione sulla performance del bilancio dell'UE per il 2019, paragrafi 1.13-1.23.

⁶⁴ Relazione annuale di attività 2023 della DG ECFIN, pag. 83.

⁶⁵ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2022, paragrafo 11.11.

⁶⁶ Articolo 22, paragrafo 5, del regolamento RRF. Relazione annuale di attività 2023 della DG ECFIN, pag. 86. Relazione annuale di attività 2023 della DG ECFIN, pag. 154.

⁶⁷ Articolo 22, paragrafo 2, lettera c), del regolamento RRF. Convenzione di finanziamento, articolo 4, paragrafo 2, e articolo 11, paragrafo 4.

traduce in una “lacuna in termini di obbligo di rendiconto” a livello dell’UE⁶⁸. Nell’ambito di un audit attualmente in corso, la Corte sta esaminando le azioni intraprese dalla Commissione in questo ambito e i sistemi di controllo degli Stati membri per assicurare il rispetto delle norme nazionali e dell’UE⁶⁹. Per quanto riguarda il doppio finanziamento, la Corte ha riscontrato che alcuni Stati membri svolgono un lavoro di audit limitato e non tutti gli Stati membri forniscono ragionevoli garanzie sull’assenza di doppio finanziamento (paragrafi **78-82** e **87**). Inoltre, gli audit svolti dalla Commissione si concentrano sull’impostazione e sull’istituzione dei sistemi di controllo degli Stati membri per il doppio finanziamento. Per alcuni di questi, la Commissione ha svolto anche controlli incrociati tra le banche dati relative ai progetti (paragrafo **91**).

97 Inoltre, sia per la spesa dell’RRF che per quella della coesione, la Commissione non fornisce garanzie circa l’assenza di un doppio finanziamento che potrebbe derivare dall’aver dichiarato, e quindi finanziato, due volte le stesse realizzazioni/gli stessi risultati.

98 La Corte ritiene che la garanzia che la Commissione è in grado di fornire riguardo all’assenza di doppio finanziamento per i diversi strumenti di finanziamento presi in esame nel presente audit sia limitata. La Commissione non è sufficientemente trasparente al riguardo e, ad esempio, non formula alcuna riserva reputazionale che limiti la garanzia fornita sull’assenza di doppio finanziamento.

⁶⁸ Relazione speciale 07/2023, paragrafi 32-36 e 93.

⁶⁹ Relazione annuale sull’esercizio finanziario 2023, paragrafo 11.15.

Conclusioni e raccomandazioni

99 Tradizionalmente, la maggior parte dei finanziamenti dell'UE è erogata sotto forma di sovvenzioni a rimborso dei costi effettivamente sostenuti. Dal 2018, il regolamento finanziario consente l'erogazione dei finanziamenti dell'UE senza un collegamento diretto con i costi sostenuti in base al modello FNLTC (*financing not linked to costs*). Questo modello è stato utilizzato per la prima volta su larga scala per i pagamenti agli Stati membri nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF).

100 Complessivamente, l'audit della Corte ha mostrato che il rischio di doppio finanziamento è aumentato con l'introduzione di strumenti basati sull'FNLTC e che è più elevato quando diversi programmi di finanziamento dell'UE con modalità di erogazione, norme e quadri di governance e rendicontabilità diversi possono finanziare misure e azioni simili nello stesso periodo. Attualmente, questo rischio è ancora maggiore alla luce degli importi senza precedenti di finanziamenti UE a disposizione.

101 La Corte conclude che i sistemi istituiti ed attuati dalla Commissione e dagli Stati membri non sono ancora sufficienti a mitigare il maggior rischio di doppio finanziamento tra l'RRF, la coesione e il meccanismo per collegare l'Europa. L'RRF mirava a produrre risultati in modo efficiente e a semplificare la gestione finanziaria. Tuttavia, quando gli Stati membri utilizzano controlli basati sui costi sostenuti per strumenti che utilizzano l'FNLTC, come la Commissione ha consigliato di fare, non è possibile attendersi una riduzione degli oneri amministrativi e dei costi dei controlli rispetto agli strumenti tradizionali basati sul rimborso dei costi. La Corte aveva sottolineato in precedenza che la semplificazione non deve andare a scapito della rendicontabilità. Fino ad oggi, la Commissione non ha chiarito a sufficienza come concepire sistemi di controllo che rendano conto del funzionamento del modello di erogazione FNLTC dell'RRF e che forniscano al tempo stesso una ragionevole garanzia sull'assenza di doppio finanziamento a livello di Stato membro e a livello del destinatario finale.

102 La Corte ha osservato diverse pratiche che hanno aiutato gli Stati membri a mitigare il rischio di doppio finanziamento, in particolare una demarcazione ben definita e sistemi informatici maggiormente centralizzati. D'altra parte, quando l'ambiente di controllo è costituito prevalentemente da autocertificazioni e una miriade di autorità diverse, nazionali e regionali è responsabile dell'esecuzione di programmi e strumenti di finanziamento in ambiti di intervento che si sovrappongono e in assenza di sistemi informatici interoperabili, è difficile riuscire ad individuare i casi di doppio finanziamento.

103 La definizione tradizionale di doppio finanziamento basata sui costi enunciata nel regolamento finanziario, che è usata anche nel regolamento RRF, non tiene conto della nuova realtà del modello finanziamento non basato sui costi dell'RRF. Finora, la Commissione non ha chiarito a sufficienza la definizione di doppio finanziamento nel contesto dell'RRF, che è basato sul modello FNLTC, in particolare il rischio che le stesse realizzazioni/gli stessi risultati siano dichiarati, e quindi finanziati, due volte né quali tipi di costi vadano considerati o le implicazioni per i sistemi di controllo degli Stati membri. Inoltre, la Commissione e gli Stati membri hanno presentato domande per misure a costo zero dell'RRF che non erano esplicitamente previste dal regolamento RRF e non sono oggetto di alcun controllo, aumentando così il rischio di doppio finanziamento (paragrafi 26-35).

Raccomandazione 1 – Adattare la definizione di doppio finanziamento alle specificità del modello di finanziamento non collegato ai costi

La Commissione dovrebbe chiarire la definizione di doppio finanziamento, per tener conto sia della dimensione dei costi che di quella della performance quando i programmi o gli strumenti di finanziamento dell'UE versano fondi in base al modello FNLTC:

- a) negli orientamenti;
- b) nella prossima proposta di revisione del regolamento finanziario.

Termine di attuazione: a) entro la fine del 2024; b) quando verrà proposta la prossima revisione del regolamento finanziario.

Raccomandazione 2 – Rafforzare i controlli sulle misure a costo zero

La Commissione dovrebbe:

- a) trattare le misure considerate “a costo zero” come qualsiasi altra misura, in termini di demarcazione e di controlli, soprattutto quando queste possono comportare costi di investimento;
- b) per futuri programmi o strumenti dell’UE basati sull’FNLTC non accettare più misure a costo zero che comportino investimenti o costi diretti; per le riforme che non comportano investimenti o costi diretti, considerare altre alternative, come le condizioni abilitanti, tenendo conto del maggior rischio di doppio finanziamento per le misure a costo zero.

Termine di attuazione: a) entro la fine del 2024 per l’RRF; b) nel caso la programmazione e l’attuazione di futuri programmi o strumenti dell’UE applichino il modello FNLTC.

104 Sia la Commissione che gli Stati membri hanno adottato misure per evitare il doppio finanziamento, ma queste da sole non possono essere sufficienti a scongiurare tale rischio. Gli orientamenti della Commissione sul doppio finanziamento hanno indirizzato gli Stati membri verso l’esecuzione di controlli basati sui costi. Questi però sono stati diffusi in ritardo, senza specificare i requisiti minimi di tali controlli (paragrafi [37-43](#)).

105 La valutazione della Commissione sull’addizionalità delle misure dell’RRF si è rivelata difficile in quanto i programmi di coesione del periodo 2021-2027 non erano ancora stati finalizzati e spesso non erano ancora disponibili informazioni dettagliate. Le misure a costo zero sono state escluse dalla valutazione dell’addizionalità nell’ambito dell’RRF e la Corte ha individuato misure a costo zero che soddisfacevano requisiti già previsti per aver accesso ai finanziamenti della coesione. A livello di Stato membro, la demarcazione tra i diversi programmi di finanziamento dell’UE è stata stabilita con diversi livelli di dettaglio. In pratica, molti Stati membri hanno evitato il doppio finanziamento vietando di combinare più programmi di finanziamento dell’UE (paragrafi [44-54](#)).

106 Il coordinamento a livello della Commissione e degli Stati membri è diventato più importante a seguito dell'introduzione dell'RRF, a causa dell'intrecciarsi delle responsabilità di una molteplicità di soggetti e del flusso di informazioni e di dati richiesto per prevenire ed individuare i casi di doppio finanziamento. Negli Stati membri la cooperazione e lo scambio di informazioni sono particolarmente difficili se le autorità responsabili delle misure del PNRR sono diverse da quelle responsabili dei programmi regionali di coesione (paragrafi [55-59](#)).

Raccomandazione 3 – Chiarire e rafforzare i requisiti dei controlli sul doppio finanziamento nel quadro dei programmi e degli strumenti che utilizzano finanziamenti non collegati ai costi

La Commissione dovrebbe fornire orientamenti specifici sui requisiti minimi dei controlli per gli Stati membri affinché questi possano garantire l'assenza di doppio finanziamento per l'RRF e per qualsiasi altro programma e strumento di finanziamento che utilizzi il modello FNLTC. Tali requisiti dovrebbero includere controlli sui costi effettivi a livello dei beneficiari/destinatari finali.

Termine di attuazione: entro la fine del 2024.

Raccomandazione 4 – Rafforzare il coordinamento tra i programmi e gli strumenti di finanziamento

La Commissione dovrebbe:

- a) rafforzare il coordinamento e diffondere le buone pratiche in materia di demarcazione tra i diversi programmi e strumenti di finanziamento negli Stati membri per prevenire i casi di doppio finanziamento;
- b) richiedere che tutti gli organismi regionali, nazionali e dell'UE coinvolti nella catena di controllo e audit di un determinato Stato membri abbiano accesso ad informazioni complete sui destinatari dei finanziamenti dell'UE e sui loro progetti, in modo che possano individuare i casi di doppio finanziamento;
- c) far sì che i propri servizi abbiano accesso a questi stessi dati.

Termine di attuazione: prima metà del 2025

107 Gli Stati membri oggetto del presente audit hanno istituito verifiche di gestione sul doppio finanziamento basate sui costi effettivamente sostenuti. Essi fanno affidamento in larga misura sulle autocertificazioni presentate ed effettuano solo controlli incrociati limitati sulle banche dati dei progetti. Quando gli Stati membri hanno eseguito controlli incrociati, hanno individuato i progetti a rischio di doppio finanziamento dopo la presentazione della corrispondente richiesta di pagamento alla Commissione. La Corte ha individuato inoltre il rischio che le stesse realizzazioni siano dichiarate, e quindi finanziate, due volte (paragrafi [61-68](#)).

108 L'attuale impostazione rende complesso individuare casi di doppio finanziamento in quanto comporta verifiche manuali ad alta intensità di risorse, l'accesso a molteplici banche dati sui progetti a livello regionale, nazionale e dell'UE, e il coordinamento tra autorità a diversi livelli amministrativi. Questo ambiente di controllo difficile è principalmente dovuto alla frammentazione e alla non interoperabilità dei sistemi informatici, che non consentono controlli incrociati automatizzati, nonché all'uso limitato di Arachne o di altri strumenti di estrazione dei dati e delle banche dati dei progetti, alla limitazione dei diritti di accesso e alle difficoltà di scambio e raffronto dei dati (paragrafi [69-77](#)).

109 Nessuno degli Stati membri esaminati nel corso del presente audit ha modificato l'approccio adottato per gli audit sul doppio finanziamento presso il destinatario finale dopo l'introduzione dell'RRF, e il lavoro di audit da essi svolto consiste principalmente in controlli incrociati manuali con altre banche dati sui progetti. In alcuni casi, hanno eseguito un lavoro di audit limitato e hanno quindi avuto elementi limitati su cui basare le garanzie sull'assenza di doppio finanziamento. Inoltre, il rischio che le stesse realizzazioni/gli stessi risultati siano dichiarati, e quindi finanziati, due volte non viene verificato (paragrafi [78-82](#)).

Raccomandazione 5 – Istituire ed utilizzare sistemi informatici interoperabili e strumenti di estrazione dati per tutti i programmi e strumenti di finanziamento

Al fine di individuare potenziali casi di doppio finanziamento, la Commissione dovrebbe:

- a) sostenere e incentivare gli Stati membri a istituire e usare sistematicamente sistemi informatici integrati ed interoperabili negli Stati membri per tutti i programmi e gli strumenti di finanziamento;
- b) interconnettere Arachne con altre banche dati della Commissione sui progetti finanziati dall'UE ed i relativi beneficiari per aumentarne le potenzialità.

Questi strumenti informatici dovrebbero essere facilmente accessibili a tutte le parti coinvolte nella catena di controllo e audit.

Termine di attuazione: a) metà del 2025, o quando verrà proposto il quadro giuridico per il periodo successivo al 2027; b) entro la fine del 2025.

110 Nel maggio 2024, dopo la fine del lavoro di audit svolto dagli auditor della Corte, la Commissione ha individuato due potenziali casi di doppio finanziamento in uno Stato membro. Fino ad ora, la Commissione non ha imposto rettifiche forfettarie per le debolezze sistemiche individuate nel corso dei suoi audit. La garanzia che la Commissione è in grado di fornire riguardo all'assenza di doppio finanziamento per gli strumenti presi in esame nel presente audit è limitata. La Commissione non è sufficientemente trasparente riguardo alla documentazione probatoria limitata sulla cui base fornisce tale garanzia. Oltre alla garanzia che riceve dal limitato lavoro di audit svolto dagli Stati membri, la Commissione trae inoltre garanzia dai propri audit che, per l'RRF, si sono finora concentrati sulla concezione dei sistemi di controllo degli Stati membri relativi al doppio finanziamento e hanno previsto solo alcuni controlli incrociati sui progetti e sui destinatari (paragrafi [84-98](#)).

Raccomandazione 6 – Fornire maggiori garanzie sull'assenza di doppio finanziamento quando vengono utilizzati finanziamenti non collegati ai costi

La Commissione dovrebbe fornire maggiori garanzie sull'assenza di doppi finanziamenti ottenute attraverso il proprio lavoro di audit e grazie ai sistemi di controllo degli Stati membri, coprendo entrambe le dimensioni - costi e di realizzazioni/risultati - quando viene applicato il modello di finanziamento non collegato ai costi.

Termine di attuazione: entro aprile/maggio 2025, quando verrà stilata la prossima dichiarazione di affidabilità.

La presente relazione è stata adottata dalla Corte dei conti europea a Lussemburgo, nella riunione del 26 settembre 2024.

Per la Corte dei conti europea

Tony Murphy
Presidente

Allegati

Allegato I Disposizioni normative relative al doppio finanziamento

Legislazione	Disposizione
<p>Articoli 188 e 191, paragrafo 3, del regolamento finanziario.</p>	<p>Articolo 188</p> <p><i>“Le sovvenzioni rispettano i seguenti principi:</i></p> <p><i>[...]</i></p> <p><i>d) divieto di cumulo e di doppio finanziamento;</i></p> <p><i>[...]”</i></p> <p>Articolo 191, paragrafo 3</p> <p><i>“In nessun caso il bilancio finanzia due volte i medesimi costi.”</i></p>
<p>Articolo 63, paragrafo 9, dell’RDC.</p>	<p><i>“Un’operazione può ricevere sostegno da uno o più fondi o da uno o più programmi e da altri strumenti dell’Unione. In tali casi le spese dichiarate nella domanda di pagamento di uno dei fondi non sono dichiarate in uno dei casi seguenti:</i></p> <p><i>a) sostegno a carico di un altro fondo o strumento dell’Unione;</i></p> <p><i>b) sostegno a carico dello stesso fondo a titolo di un altro programma”</i></p>
<p>Articolo 9 del regolamento RRF.</p>	<p><i>“Il sostegno nell’ambito del dispositivo si aggiunge al sostegno fornito nell’ambito di altri programmi e strumenti dell’Unione. I progetti di riforma e di investimento possono essere sostenuti da altri programmi e strumenti dell’Unione, a condizione che tale sostegno non copra lo stesso costo”.</i></p>
<p>Articolo 19, paragrafo 1, del regolamento MCE.</p>	<p><i>Un’azione che ha beneficiato di un contributo a titolo dell’MCE può ricevere anche un finanziamento da un altro programma dell’Unione [...] purché tali finanziamenti non riguardino i medesimi costi”.</i></p>

Allegato II – Struttura di governance e controllo per i fondi della politica di coesione, dell’RRF e dell’MCE negli Stati membri e alla Commissione

A livello nazionale e regionale negli Stati membri	
Coesione	<p>Negli Stati membri, centinaia di autorità nazionali e regionali sono coinvolte nella programmazione, nell’attuazione, nel monitoraggio e nell’audit della coesione.</p> <p>Le autorità di gestione a livello centrale o regionale sono responsabili della selezione dei progetti e delle verifiche di gestione. Presentano dichiarazioni di gestione in cui certificano che le spese dichiarate sono legittime e regolari, anche per quanto riguarda il rispetto del principio del “divieto di doppio finanziamento”, e forniscono informazioni sui risultati dei progetti.</p> <p>Le autorità di audit esprimono giudizi di audit sull’efficace funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo di ciascun programma nonché sulla legittimità e regolarità delle spese dichiarate alla Commissione.</p>
RRF	<p>Ogni Stato membro affida ad un ministero capofila la responsabilità complessiva del proprio PNRR. Questo ministero funge da coordinatore e da punto unico di contatto con la Commissione.</p> <p>Gli altri ministeri o autorità possono essere incaricati di attuare i progetti nell’ambito di una specifica componente e misura del PNRR per conseguire i traguardi e gli obiettivi e di garantire il funzionamento del sistema di controllo, compreso quello inteso ad evitare i casi di doppio finanziamento.</p> <p>Insieme a ciascuna richiesta di pagamento trasmessa alla Commissione, il coordinatore deve presentare una dichiarazione di gestione in cui conferma che i sistemi di controllo dello Stato membro forniscono la necessaria garanzia che i fondi sono gestiti conformemente a tutte le norme applicabili, comprese quelle sull’assenza di doppio finanziamento, e l’organismo di audit presenta una sintesi degli audit nazionali svolti e un livello di garanzia complessivo.</p>
MCE	<p>Lo Stato membro interessato deve approvare tutte le domande di progetto presentate dai promotori in risposta agli inviti pubblicati dalla Commissione. La decisione sulla selezione dei progetti è adottata formalmente dalla Commissione, previo parere di un comitato composto da rappresentanti di tutti gli Stati membri riguardo alla selezione dei progetti da finanziare a titolo dell’MCE.</p>

A livello della Commissione	
Coesione	<p>I servizi della Commissione attuano la politica di coesione attraverso la direzione generale della Politica regionale e urbana (DG REGIO) e la direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione (DG EMPL). La direzione congiunta dell'Audit per la coesione di questi direzioni generali svolge audit di conformità e sui sistemi, prendendo in esame anche il rischio di doppio finanziamento.</p>
RRF	<p>La direzione generale degli Affari economici e finanziari (DG ECFIN) e la task force per la ripresa e la resilienza presso il segretariato generale (RECOVER) sono responsabili per l'RRF.</p> <p>La Commissione ha valutato se i sistemi di controllo descritti nei PNRR fossero efficaci per evitare i casi di doppio finanziamento e se i costi stimati delle misure non fossero coperti da altri finanziamenti dell'UE. Esegue audit dei sistemi sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE e audit sui traguardi e obiettivi.</p>
MCE	<p>La Commissione attua l'MCE tramite la direzione generale della Mobilità e dei trasporti (DG MOVE), la direzione generale dell'Energia (DG ENER) e la direzione generale delle Reti di comunicazione, dei contenuti e delle tecnologie (DG CNECT), nonché attraverso l'Agenzia esecutiva europea per il clima, l'infrastruttura e l'ambiente (CINEA) e l'Agenzia esecutiva europea per la salute e il digitale (HaDEA).</p> <p>La CINEA tiene conto del rischio di doppio finanziamento ex ante durante la valutazione delle domande di progetto e prima di eseguire i pagamenti ai beneficiari, ed anche ex post nel corso di audit sulla legittimità e regolarità delle spese dei progetti.</p>

Allegato III – Approccio adottato dagli Stati membri e dalla Commissione per rettificare i casi di doppio finanziamento tra i fondi della politica di coesione, l'RRF e l'MCE

A livello di Stato membro	
Coesione	Nel caso un'autorità di gestione individui un doppio finanziamento, si deve recuperare presso il beneficiario l'importo indebitamente versato ⁷⁰ . Nel caso il doppio finanziamento sia rilevato unicamente dall'autorità di audit, il rimborso deve anche essere accompagnato da una rettifica finanziaria ⁷¹ .
RRF	Se uno Stato membro individua un caso di doppio finanziamento nell'ambito dell'RRF, l'organismo attuatore deve recuperare l'importo indebitamente versato al destinatario e segnalare il caso alla Commissione nella sua dichiarazione di gestione ⁷² .
MCE	Gli Stati membri non sono coinvolti negli interventi volti ad affrontare i casi di doppio finanziamento.

A livello della Commissione	
Coesione	In caso di doppio finanziamento, la Commissione può sospendere il pagamento o, se lo Stato membro non adotta azioni correttive, deve applicare una rettifica finanziaria di importo pari alle spese non ammissibili. Deve inoltre applicare rettifiche finanziarie a un tasso forfettario pari al 5 %, 10 %, 25 % o 100 % della spesa interessata da gravi carenze dei sistemi di gestione e di controllo dello Stato membro ⁷³ .

⁷⁰ Articolo 69, paragrafo 2, e articolo 74, paragrafo 1, dell'[RDC](#).

⁷¹ Articolo 69, paragrafo 2, articolo 77, paragrafo 3, articolo 103 e allegato XX dell'[RDC](#).

⁷² Articolo 22 del [regolamento RRF](#). Articolo 4, paragrafo 2, e articolo 11, paragrafi 1 e 2, e allegato I della convenzione di finanziamento.

⁷³ Articoli 97 e 104 del [CPR](#).

A livello della Commissione	
RRF	<p>Eventuali casi di doppio finanziamento costituiscono una grave violazione di un obbligo previsto dalla convenzione di finanziamento, per effetto della quale si applica alla sovvenzione dell'RRF una riduzione pari all'“importo interessato”⁷⁴.</p> <p>Per carenze dei sistemi di controllo degli Stati membri, comprese debolezze nei controlli sul doppio finanziamento, la Commissione può applicare riduzioni forfettarie del 5 %, 10 %, 25 % o 100 % delle sovvenzioni dell'RRF in funzione della gravità della carenza⁷⁵.</p>
MCE	<p>La Commissione recupera le spese non ammissibili interessate dal doppio finanziamento direttamente presso i beneficiari⁷⁶.</p>

⁷⁴ Articolo 4, paragrafo 2, e articolo 19, paragrafo 2, lettera a) della convenzione di finanziamento.

⁷⁵ Articolo 4, paragrafo 2, e articolo 19, paragrafo 2, lettera b) della convenzione di finanziamento.

⁷⁶ Considerando 51 e 57 e articolo 13, del [regolamento MCE](#).

Allegato IV – Pubblicazioni della Corte sull'argomento

Relazioni annuali	
Relazione annuale sull'esercizio 2013	Capitolo 10
Relazione annuale sull'esercizio 2016	Capitolo 3
Relazione sulla performance del bilancio dell'UE – Situazione alla fine del 2019	
Relazione annuale sull'esercizio 2022	Capitoli 6 e 11.
Relazione annuale sull'esercizio 2023	Capitoli 6 e 11.
Relazioni speciali	
Relazione speciale 24/2021	Il finanziamento basato sulla performance nella politica di coesione: gli obiettivi perseguiti sono ambiziosi, ma il suo utilizzo nel periodo 2014-2020 ha continuato ad incontrare ostacoli
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
Relazione speciale 07/2023	Il dispositivo per la ripresa e la resilienza e il sistema di controllo concepito per la Commissione – Il nuovo modello di erogazione continua a presentare lacune a livello dell'UE in termini di garanzie offerte e obbligo di rendiconto, nonostante l'entità del lavoro previsto
Relazione speciale 26/2023	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
Relazione speciale 13/2024	Assorbimento dei fondi del dispositivo per la ripresa e la resilienza – Progressi a rilento: rimangono a rischio il completamento delle misure e, quindi, il conseguimento degli obiettivi del dispositivo stesso
Relazione speciale 14/2024	Transizione verde – Il contributo del dispositivo per la ripresa e la resilienza non è chiaro
Analisi	
Analisi 05/2018	Semplificazione dell'attuazione della politica di coesione nel periodo successivo al 2020" (documento di riflessione)

Analisi 08/2019	Assicurare la performance nella politica di coesione” (documento di riflessione)
Analisi 01/2023	I finanziamenti dell’UE a titolo della politica di coesione e del dispositivo per la ripresa e la resilienza: un’analisi comparativa
Analisi 03/2024	Una panoramica del regime di affidabilità e dei fattori fondamentali che hanno contribuito agli errori nella spesa per la coesione nel periodo 2014-2020
Pareri	
Parere 01/2017	Parere sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell’Unione
Parere 06/2018	Parere sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti
Parere 06/2020	Parere sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un dispositivo per la ripresa e la resilienza
Parere 04/2022	Parere sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 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 il regolamento (UE) 2021/1060, il regolamento (UE) 2021/2115, la direttiva 2003/87/CE e la decisione (UE) 2015/1814

Abbreviazioni

FC: Fondo di coesione

FESR: Fondo europeo di sviluppo regionale

FNLTIC: *Financing not linked to costs* (finanziamento non collegato ai costi)

FSE: Fondo sociale europeo

MCE: meccanismo per collegare l'Europa

PNRR: piano nazionale per la ripresa e la resilienza

PO: programma operativo

RDC: regolamento recante disposizioni comuni

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

Glossario

Addizionalità: principio secondo il quale i finanziamenti dell'UE, in particolare quelli erogati dai fondi della politica di coesione, devono integrare la spesa nazionale, anziché sostituirla. Oppure, nel contesto dell'RRF, il principio orizzontale secondo cui le riforme e gli investimenti nel quadro dell'RRF possono beneficiare di altri finanziamenti dell'UE a condizione che questi non coprano gli stessi costi del sostegno dell'RRF.

Arachne: strumento per l'estrazione di dati (*data mining*) e la valutazione del rischio sviluppato dalla Commissione per sostenere le autorità di gestione nell'amministrazione e nella gestione dei fondi SIE e dei fondi connessi alla politica agricola comune.

Autorità di audit: ente nazionale indipendente preposto all'audit dei sistemi e delle operazioni afferenti un programma di spesa dell'UE.

Autorità di gestione: autorità (pubblica o privata) nazionale, regionale o locale designata da uno Stato membro per gestire un programma finanziato dall'UE.

Dichiarazione di gestione: dichiarazione che accompagna la richiesta di pagamento di uno Stato membro, in cui si conferma che le condizioni per ricevere il finanziamento sono state soddisfatte, tutte le informazioni a sostegno sono complete e esatte e che lo Stato membro ha ottenuto la garanzia che tutte le norme applicabili sono state rispettate.

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 e a stimolare la ripresa, nonché a rispondere alle sfide di un futuro verde e digitale.

Finanziamento non collegato ai costi: modello di erogazione dei finanziamenti basato sul rispetto delle condizioni giuridiche o sul conseguimento dei risultati, invece che sulle spese effettivamente sostenute.

Fondi della politica di coesione: fondi dell'UE che sostengono la coesione economica, sociale e territoriale nell'UE. Per il periodo 2014-2020: il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo e il Fondo di coesione. Per il periodo 2021-2027: il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo plus, il Fondo di coesione e il Fondo per una transizione giusta. Questo audit non ha riguardato il Fondo per una transizione giusta.

Gestione diretta: gestione di un fondo o di un programma dell'UE a cura esclusiva della Commissione, contrariamente a quanto avviene nella gestione concorrente.

Misura a costo zero: misura dell'RRF per la quale lo Stato membro non fornisce stime sui costi e che non contribuisce al costo totale stimato nel piano per la ripresa e la resilienza dello Stato membro.

Obiettivo: misura quantitativa dei progressi compiuti da uno Stato membro verso il completamento di una riforma specifica o di un investimento di cui al rispettivo piano per la ripresa e la resilienza.

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.

Politica di coesione: politica dell'UE che mira a ridurre le disparità economiche e sociali tra le regioni e gli Stati membri promuovendo la creazione di posti di lavoro, la competitività delle imprese, la crescita economica, lo sviluppo sostenibile e la cooperazione transfrontaliera e interregionale.

Programma operativo: quadro di riferimento di base per l'esecuzione dei progetti di coesione finanziati dall'UE in un dato periodo; riflette le priorità e gli obiettivi stabiliti negli accordi di partenariato tra la Commissione e i singoli Stati membri.

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

Regolamento recante disposizioni comuni: regolamento che stabilisce le norme applicabili a otto fondi dell'UE, compresi i quattro fondi della politica di coesione. L'attuale regolamento riguarda il periodo 2021-2027.

Rimborso basato sui costi: rimborso dei costi ammissibili effettivamente sostenuti dal beneficiario, sulla base dei relativi documenti giustificativi.

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.

Traguardo: misura qualitativa dei progressi compiuti da uno Stato membro verso il completamento di una riforma o di un investimento previsto dal rispettivo piano per la ripresa e la resilienza.

Risposte della Commissione

<https://www.eca.europa.eu/it/publications/sr-2024-22>

Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/it/publications/sr-2024-22>

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 II – Investimenti a favore della coesione, della crescita e dell'inclusione – presieduta da Annemie Turtelboom, Membro della Corte. L'audit è stato diretto da Annemie Turtelboom, Membro della Corte, coadiuvato da Eric Braucourt, capi di Gabinetto e Guido Fara, attaché di Gabinetto; Friedemann Zippel, primo manager; Cristina Jianu, capoincarico; Marion Boulard e Michele Zagordo, vicecapoincarico; Marcel Bode e Tomas Krajtl, auditor; Christos Aspris, auditor di sistemi informatici. Paola Magnanelli, Michael Pyper e Fayçal Reghif hanno fornito assistenza linguistica. Alexandra Mazilu ha fornito supporto grafico.



Da sinistra a destra: Paola Magnanelli, Christos Aspris, Friedemann Zippel, Fayçal Reghif, Eric Braucourt, Annemie Turtelboom, Michael Pyper, Michele Zagordo, Guido Fara.

DIRITTI D'AUTORE

© Unione europea, 2024

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 che siano indicate le eventuali modifiche. In caso di riutilizzo del materiale della Corte, il significato o il messaggio originali non devono essere distorti. La Corte dei conti europea non è responsabile delle eventuali conseguenze derivanti dal riutilizzo del proprio materiale.

Se un contenuto specifico permette di identificare privati cittadini (ad esempio nelle foto che ritraggono personale della Corte) o se include lavori di terzi, è necessario chiedere un'ulteriore autorizzazione.

Ove concessa, tale autorizzazione annulla e sostituisce quella generale già 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 978-92-849-3113-2	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/5406344	QJ-01-24-006-IT-Q
PDF	ISBN 978-92-849-3114-9	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/9314969	QJ-01-24-006-IT-N

Il dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF) è il primo strumento dell'UE che eroga su larga scala finanziamenti non collegati ai costi effettivi, il cui duplice scopo era produrre risultati e semplificare le procedure. Nel presente audit la Corte ha verificato i sistemi attuati dalla Commissione e dagli Stati membri per evitare il doppio finanziamento tra, da un lato, l'RRF e, dall'altro, i fondi della politica di coesione e il Meccanismo per collegare l'Europa. Alla luce degli importi di finanziamenti senza precedenti messi a disposizione dall'UE per il conseguimento degli obiettivi della politica di coesione, la Corte conclude che il ricorso a finanziamenti non collegati ai costi comporta un maggior rischio di doppio finanziamento. Considerando le debolezze dell'ambiente di controllo, la Corte ha riscontrato che è difficile rilevare i casi di doppio finanziamento. La Corte formula raccomandazioni per contribuire alla tutela degli interessi finanziari dell'UE.

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