



# RISPOSTE DELLA COMMISSIONE EUROPEA

## ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA

### **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

# Indice

I.	SINTESI DELLE RISPOSTE DELLA COMMISSIONE .....	2
II.	RISPOSTE DELLA COMMISSIONE ALLE PRINCIPALI OSSERVAZIONI DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA.....	3
1.	Erogazione dei fondi e assorbimento dell'RRF .....	3
2.	Azioni intraprese dalla Commissione e dagli Stati membri per agevolare l'assorbimento ...	5
3.	Effetto dell'impostazione dell'RRF sull'assorbimento .....	6
III.	RISPOSTE DELLA COMMISSIONE ALLE RACCOMANDAZIONI DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA .....	8
	Raccomandazione 1 – Assicurare un'applicazione uniforme della definizione di "destinatario finale" .....	8
	Raccomandazione 2 - Fornire agli Stati membri ulteriori orientamenti e sostegno.....	8
	Raccomandazione 3 - Monitorare e attenuare il rischio di mancato completamento delle misure e le relative ricadute finanziarie .....	9
	Raccomandazione 4 – Rafforzare l'impostazione, sotto il profilo dell'assorbimento, di strumenti futuri basati su finanziamenti non collegati ai costi.....	10

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

# I. SINTESI DELLE RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Il dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF) è il fulcro del piano per la ripresa dell'Unione europea *NextGenerationEU*. L'RRF è stata una risposta congiunta e coordinata alla pandemia di COVID-19 del 2020, volta ad attenuarne l'impatto sui cittadini e sulle imprese, a sostenere la ripresa dalla pandemia e a rafforzare la resilienza delle nostre economie e della nostra società al fine di rendere l'Unione europea e i suoi Stati membri meglio preparati ad affrontare le sfide future. Alla fine del 2023, nell'ambito dell'RRF, la Commissione aveva impegnato 648 miliardi di EUR in sovvenzioni e prestiti destinati a tutti i 27 Stati membri<sup>1</sup>. I pagamenti nell'ambito dell'RRF sono subordinati all'attuazione di riforme e investimenti, misurati attraverso il conseguimento di traguardi e obiettivi specifici per paese.

La Commissione collabora strettamente con gli Stati membri per favorire l'assorbimento tempestivo ed efficace dei fondi dell'RRF. Già durante la fase di preparazione dei piani per la ripresa e la resilienza (PNRR) la Commissione ha prestato particolare attenzione ai potenziali problemi connessi all'assorbimento e ha insistito che soltanto le parti delle riforme e degli investimenti realizzabili entro i termini previsti dall'RRF sono incluse nei PNRR definitivi. La Commissione monitora attentamente i progressi compiuti dagli Stati membri nell'attuazione. La Commissione ricorda che l'impostazione dell'RRF quale strumento basato sulla performance rispecchia altresì la raccomandazione 6-3 della relazione annuale 2016 della Corte dei conti europea, che raccomanda alla Commissione, *"al momento di riconsiderare la concezione e il meccanismo di attuazione dei fondi SIE dopo il 2020, [di] incentrare maggiormente il programma sulla performance e semplificare il meccanismo dei pagamenti, promuovendo, come opportuno, l'introduzione di ulteriori misure che, invece di prevedere un mero rimborso dei costi, colleghino il livello di pagamenti alla performance"*. La Commissione osserva che nell'RRF si rilevano i vantaggi e i punti di forza degli strumenti basati sulla performance, soprattutto a sostegno dell'attuazione di riforme, come illustra la valutazione intermedia dell'RRF<sup>2</sup>.

La Commissione si compiace del fatto che la Corte riconosca l'importanza del ruolo svolto dalla Commissione nell'aiutare gli Stati membri ad affrontare potenziali ritardi. La Commissione ha compiuto notevoli sforzi per fornire tempestivamente agli Stati membri documenti di orientamento chiari ed esaustivi e si adopera costantemente per chiarire determinati aspetti dell'attuazione, ogniqualvolta ciò sia necessario. Data la nuova impostazione dello strumento la Commissione ha pubblicato documenti di orientamento generale sulla preparazione e sulla modifica dei PNRR. La Commissione ha inoltre pubblicato orientamenti tecnici specifici sul principio "non arrecare un danno significativo" (*do no significant harm* – DNSH) per facilitarne l'applicazione da parte degli Stati membri e attenuare i rischi. Sebbene non sia né fattibile né necessario pubblicare orientamenti su ogni aspetto dell'attuazione, la Commissione è pronta a continuare a sostenere e guidare gli Stati membri, e in particolare ad affrontare eventuali incertezze rimanenti, a livello bilaterale sulle

---

<sup>1</sup> La relazione della Corte fa riferimento a 723 miliardi di EUR in sovvenzioni e prestiti, ossia l'importo che la Commissione aveva inizialmente messo a disposizione di tutti i 27 Stati membri. Al 31 dicembre 2023, dopo che la Commissione aveva impegnato l'importo definitivo del sostegno finanziario non rimborsabile e dei prestiti a favore degli Stati membri, l'importo definitivo nell'ambito dell'RRF è risultato pari a 648 miliardi di EUR in sovvenzioni e prestiti.

<sup>2</sup> Valutazione intermedia del dispositivo per la ripresa e la resilienza, SWD(2024) 70 final: [https://commission.europa.eu/about-european-commission/departments-and-executive-agencies/economic-and-financial-affairs/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities/mid-term-evaluation-recovery-and-resilience-facility-rrf\\_en?prefLang=it](https://commission.europa.eu/about-european-commission/departments-and-executive-agencies/economic-and-financial-affairs/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities/mid-term-evaluation-recovery-and-resilience-facility-rrf_en?prefLang=it)

questioni specifiche dei singoli Stati membri, e a livello multilaterale nel contesto del gruppo di esperti sull'RRF.

Al fine di eliminare le strozzature nell'attuazione e proseguire con l'erogazione tempestiva dei fondi RRF, il regolamento RRF prevede la possibilità di modificare i PNRR a determinate condizioni. La Commissione è inoltre pronta a continuare a sostenere gli Stati membri nella modifica dei rispettivi PNRR al fine di affrontare i ritardi e attenuare i rischi di mancato completamento, in linea con i requisiti giuridici del regolamento RRF. La Commissione è altresì in grado di far fronte agli inadempimenti degli Stati membri, in particolare mediante sospensioni dei pagamenti nel caso in cui i traguardi e gli obiettivi non siano conseguiti entro la data di presentazione di una richiesta di pagamento e grazie alla capacità di ridurre successivamente il finanziamento di uno Stato membro nel caso in cui quest'ultimo annulli un traguardo o un obiettivo conseguito in precedenza. La Commissione tuttavia non può assumersi la responsabilità, che spetta agli Stati membri, di attuare le riforme e gli investimenti pertinenti, né può sostituire le azioni degli Stati membri per ovviare ai ritardi.

La relazione speciale della Corte dei conti europea è stata elaborata a metà del processo di attuazione dell'RRF. L'attuazione proseguirà fino al 2026. La Commissione sta adottando misure per rendere più tempestiva ed efficace l'attuazione delle riforme e degli investimenti da parte degli Stati membri e per accelerare l'erogazione dei pagamenti.

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

### 1. Erogazione dei fondi e assorbimento dell'RRF

La Commissione accoglie con favore la constatazione della Corte che conferma l'importanza del ruolo della Commissione a sostegno degli Stati membri nell'attuazione dell'RRF<sup>3</sup>, che rende più tempestivo ed efficace l'assorbimento dei fondi dell'RRF e riduce i rischi di ritardi.

Per quanto riguarda la definizione di assorbimento, la Commissione prende atto del fatto che, nel contesto del presente audit, la Corte definisce l'assorbimento come "il finanziamento dell'UE versato dalla Commissione agli Stati membri"; ciò riflette bene la natura dell'RRF quale strumento a livello dell'UE per offrire sostegno agli Stati membri che attuano riforme e investimenti nazionali.

La Corte sottolinea che i progressi nell'attuazione variano da uno Stato membro all'altro<sup>4</sup> in base al numero delle richieste di pagamento presentate e ai fondi erogati<sup>5</sup>. È però importante ricordare che i PNRR sono attuati dagli Stati membri. Sebbene la Commissione abbia ripetutamente incoraggiato gli Stati membri a garantire un'attuazione tempestiva, anche nell'ultimo pacchetto di primavera del semestre europeo<sup>6</sup>, spetta agli Stati membri decidere come attuare i rispettivi PNRR e quando presentare una richiesta di pagamento. Gli Stati membri possono presentare richieste di pagamento fino a due volte l'anno e fonderne varie in un'unica presentazione. Ciò comporta diversità di progressi

<sup>3</sup> Cfr. le osservazioni della Corte di cui ai paragrafi 40-41 e 50-51.

<sup>4</sup> Cfr. la figura 3 della Corte.

<sup>5</sup> Cfr. le osservazioni della Corte di cui ai paragrafi 23-24.

<sup>6</sup> [https://commission.europa.eu/publications/2024-european-semester-spring-package\\_en?prefLang=it&etrans=it](https://commission.europa.eu/publications/2024-european-semester-spring-package_en?prefLang=it&etrans=it)

nell'attuazione, a causa dei diversi quadri e delle diverse esigenze nazionali. La Commissione sottolinea che un ritardo nella presentazione delle richieste di pagamento rispetto al calendario indicativo non si traduce necessariamente in un ritardo per quanto riguarda i progressi compiuti nell'attuazione. La Commissione osserva inoltre che i molteplici aspetti dei progressi nell'attuazione si misurano non solo attraverso il numero di richieste di pagamento presentate e gli importi erogati, ma anche nel contesto della rendicontazione semestrale, in cui gli Stati membri riferiscono in merito al grado di completamento dei traguardi e degli obiettivi.

REPowerEU e la relativa modifica del regolamento RRF hanno fornito finanziamenti aggiuntivi per le riforme e gli investimenti fondamentali, necessari per porre rapidamente fine alla dipendenza degli Stati membri dai combustibili fossili russi; allo stesso tempo però si sono tradotti in un ritardo nella presentazione delle richieste di pagamento nel 2023, rispetto al calendario indicativo. Nel 2023 la Commissione ha pubblicato ulteriori orientamenti per aiutare gli Stati membri a preparare i rispettivi capitoli dedicati al piano REPowerEU e ha organizzato riunioni del gruppo di esperti a sostegno degli Stati membri. La preparazione dei capitoli dedicati al piano REPowerEU e la revisione dei PNRR, unitamente alla crisi energetica, hanno portato però a una ridefinizione delle priorità della capacità amministrativa degli Stati membri verso tale nuovo obiettivo e a un arretrato nella presentazione delle richieste di pagamento. Ciononostante l'attuazione delle riforme e degli investimenti sul campo è proseguita a un ritmo costante, portando alla presentazione di numerose richieste di pagamento verso la fine del 2023 e al recupero del ritardo nelle erogazioni.

La Commissione si compiace che la Corte abbia riconosciuto i benefici recati dal prefinanziamento dell'RRF<sup>7</sup>. Il prefinanziamento fino al 13 % versato nel 2021 ha impresso agli Stati membri l'impulso finanziario per rilanciare l'attuazione dell'RRF, incoraggiare gli investimenti pubblici in un momento di crisi e sostenere il margine di bilancio limitato degli Stati membri, duramente colpito dalla pandemia. Ciò ha consentito agli Stati membri di riprendersi più rapidamente dalla crisi e di riportare l'economia sulla buona strada, riducendo nel contempo le disuguaglianze e le divergenze all'interno dell'Unione.

La Corte dei conti europea rileva che l'interpretazione del termine "destinatario finale" varia da uno Stato membro all'altro per misure analoghe<sup>8</sup> nel contesto della rendicontazione semestrale, in cui gli Stati membri sono tenuti a fornire gli elenchi dei 100 destinatari finali che ricevono l'importo più elevato di finanziamenti. La Commissione ricorda che il termine è indicato all'articolo 22, paragrafo 2, lettera d), in combinato disposto con l'articolo 25 bis del regolamento RRF. Ai sensi del regolamento RRF si intende per "destinatario finale" il soggetto ultimo che riceve fondi e che non è un appaltatore o un subappaltatore. L'articolo 22, paragrafo 2, lettera d), menziona i destinatari finali come entità distinte dagli appaltatori e subappaltatori e prevede che, in questi ultimi casi, l'amministrazione aggiudicatrice sia il destinatario finale. Ad esempio le autorità pubbliche possono essere i destinatari finali nel caso in cui siano amministrazioni aggiudicatrici per contratti diretti di servizi o beni, come nel caso della riqualificazione energetica degli edifici pubblici.

Per quanto riguarda il ricevimento dei fondi da parte di tali destinatari finali, la Commissione osserva che i dati comunicati sui 100 maggiori destinatari finali evolveranno nel tempo con i progressi compiuti nell'attuazione delle misure comprese nei rispettivi PNRR<sup>9</sup>. Infine, in linea con il regolamento RRF, la Commissione consolida e pubblica i dati relativi al quadro di valutazione della ripresa e della resilienza, ma non può verificare o controllare in altro modo la sostanza dei dati forniti dagli Stati membri, in quanto questi ultimi non sono tenuti a pubblicare tutti i dati sui destinatari finali né le informazioni sottostanti. Trattandosi di un nuovo tipo di rendicontazione nell'ambito dell'RRF, la rendicontazione sui 100 maggiori destinatari finali rappresenta un processo di apprendimento anche

---

<sup>7</sup> Cfr. l'osservazione della Corte di cui al paragrafo 19.

<sup>8</sup> Cfr. le osservazioni della Corte di cui ai paragrafi 55-56.

<sup>9</sup> Cfr. l'osservazione della Corte di cui al paragrafo 54.

per gli Stati membri, incluso per quanto riguarda l'istituzione di sistemi e procedure di rendicontazione interni.

## **2. Azioni intraprese dalla Commissione e dagli Stati membri per agevolare l'assorbimento**

Nelle sue osservazioni, la Corte rileva che la Commissione ha adottato misure per facilitare l'assorbimento, in particolare sostenendo gli Stati membri con orientamenti per agevolare l'attuazione dell'RRF<sup>10</sup>. Subito dopo la pubblicazione della sua proposta di regolamento RRF, la Commissione ha avviato dialoghi con gli Stati membri per spiegare e discutere le disposizioni giuridiche e per guidarli nella preparazione dei rispettivi PNRR. Nel settembre 2020 la Commissione ha pubblicato un primo orientamento per gli Stati membri, basato sull'ultima versione del progetto di regolamento, che è stato utile agli Stati membri nella preparazione dei rispettivi piani. Nel gennaio 2021 sono stati pubblicati orientamenti aggiornati sull'elaborazione dei PNRR, sulla base del testo definitivo del regolamento RRF, ma comunque prima dell'entrata in vigore del regolamento. La Commissione ha inoltre fornito altri orientamenti scritti, tra cui gli orientamenti tecnici sull'applicazione del principio DNSH che, come ha riconosciuto la Corte, la Commissione ha pubblicato in tempo utile<sup>11</sup>. La Commissione ha inoltre risposto alle domande poste dagli Stati membri a livello bilaterale oppure in seno ai comitati del Consiglio o al gruppo di esperti e ha organizzato scambi per incoraggiare la cooperazione, i progetti comuni e le buone pratiche tra gli Stati membri in materia di attuazione.

La Commissione prende atto della constatazione della Corte secondo cui in alcuni casi gli Stati membri avrebbero apprezzato orientamenti più dettagliati o forniti in una fase più precoce<sup>12</sup>. È tuttavia importante riconoscere che l'RRF è un nuovo tipo di strumento, che ha pertanto richiesto l'introduzione di modalità di lavoro, norme, modelli e processi nuovi, stabiliti a tempo di record dalla Commissione per guidare gli Stati membri nella preparazione dei rispettivi PNRR e nella loro successiva attuazione. Data la nuova modalità di attuazione e gli stringenti vincoli di tempo, non è stato possibile redigere sin dalle prime fasi orientamenti scritti riguardanti tutti gli aspetti. Inoltre diversi aspetti del regolamento (come la sospensione parziale o l'annullamento) ancora non erano immediatamente pertinenti. La Commissione peraltro ha pubblicato gli orientamenti pertinenti prima che si concretizzasse un primo caso. Gli orientamenti pubblicati, come il quadro di riferimento per valutare il conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi, non si dovrebbero intendere come i primi orientamenti mai forniti, ma piuttosto come una comunicazione pubblica dei principi già applicati dalla Commissione e, se del caso, comunicati agli Stati membri. La Commissione è pronta i) a continuare ad affrontare eventuali incertezze rimanenti nell'attuazione e ii) a promuovere lo scambio di buone pratiche tra gli Stati membri per facilitare ulteriormente l'attuazione; sta inoltre fornendo chiarimenti su aspetti specifici dell'attuazione, come ha riconosciuto la Corte dei conti europea. Ciò avviene sistematicamente nel contesto delle riunioni periodiche del gruppo di esperti sull'RRF.

Il regolamento RRF prevede la possibilità di modificare il PNRR durante l'attuazione se una riforma o un investimento non possono più essere realizzati, come previsto all'articolo 21 del regolamento RRF. Ciò consente agli Stati membri di apportare modifiche e di eliminare le strozzature laddove necessario<sup>13</sup>. Con questo approccio la Commissione facilita l'attuazione e l'erogazione tempestiva dei

---

<sup>10</sup> Cfr. le osservazioni della Corte di cui ai paragrafi 57 e 64.

<sup>11</sup> Cfr. l'osservazione della Corte di cui al paragrafo 67.

<sup>12</sup> Cfr. le osservazioni della Corte di cui ai paragrafi 47-52 e 63-68.

<sup>13</sup> Cfr. le osservazioni della Corte di cui ai paragrafi 59-63.

fondi. Nelle sue conclusioni la Corte osserva che la revisione dei PNRR può facilitare l'assorbimento dell'RRF<sup>14</sup>.

La Commissione ritiene che gli orientamenti sui PNRR, di cui era già stata fornita una prima versione durante il processo legislativo del regolamento RRF e che sono stati aggiornati più volte da allora, abbiano indotto gli Stati membri a garantire una capacità amministrativa sufficiente e un uso efficiente delle risorse<sup>15</sup>. Dati i vincoli temporali previsti dall'RRF, nel suo documento di orientamento del 2021 la Commissione ha sottolineato che gli Stati membri dovrebbero i) garantire un assorbimento tempestivo e ii) descrivere nei rispettivi PNRR l'eventuale esistenza di una riserva di progetti maturi<sup>16</sup>. La Commissione osserva che varie circostanze al di fuori del controllo degli Stati membri (ad esempio perturbazioni nelle catene di approvvigionamento e aumenti dei prezzi delle materie prime) hanno causato ritardi e difficoltà di attuazione. Nei suoi orientamenti la Commissione ha inoltre sottolineato che gli Stati membri dovrebbero garantire una capacità amministrativa sufficiente per attuare i PNRR e predisporre le misure necessarie per garantire un monitoraggio e un'attuazione efficaci. Durante i negoziati dei PNRR la Commissione ha prestato particolare attenzione alla sufficiente capacità amministrativa delle autorità degli Stati membri. In particolare ha insistito affinché gli Stati membri diano seguito nei rispettivi PNRR alle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese correlate all'efficienza della pubblica amministrazione, il che avrà un impatto positivo al di là dell'RRF. Di conseguenza, come si riconosce nella relazione della Corte<sup>17</sup>, diversi Stati membri hanno creato strutture apposite per facilitare l'attuazione dell'RRF. Inoltre non tutti gli Stati membri sono stati interessati da problemi di capacità amministrativa. Come la Corte riconosce nella sua relazione, la Commissione ha sostenuto gli Stati membri nell'adozione di misure volte a rafforzare la capacità amministrativa ai fini dell'attuazione dell'RRF<sup>18</sup>. Alcuni Stati membri hanno inoltre beneficiato di un sostegno specifico nell'ambito dello strumento di sostegno tecnico per aumentare la capacità amministrativa. Allo stesso tempo la responsabilità di garantire una capacità amministrativa sufficiente spetta in ultima analisi a ciascuno Stato membro.

Nella sua relazione la Corte rileva che la Commissione ha istituito un quadro di monitoraggio dell'attuazione dell'RRF<sup>19</sup>. Pur riconoscendo che la capacità della Commissione di intervenire è limitata in caso di informazioni incomplete e inesatte fornite dagli Stati membri nelle relazioni semestrali, la Corte critica il fatto che il monitoraggio della Commissione non sia sistematico per quanto riguarda i ritardi nell'attuazione<sup>20</sup>. La Commissione ricorda che il regolamento RRF non impone agli Stati membri alcun obbligo giuridico di fornire sistematicamente informazioni sulle azioni intraprese per affrontare i ritardi e ridurre i rischi nell'attuazione. Negli scambi bilaterali la Commissione dà seguito alle relazioni semestrali, chiede informazioni sui motivi dei ritardi e sostiene gli Stati membri nell'eliminazione delle strozzature per proseguire l'attuazione. La Commissione ritiene pertanto di monitorare in modo sistematico i ritardi nell'attuazione<sup>21</sup>.

### **3. Effetto dell'impostazione dell'RRF sull'assorbimento**

Nell'ambito dell'RRF gli Stati membri stanno attuando riforme e investimenti nel periodo compreso tra febbraio 2020 e agosto 2026. I traguardi e gli obiettivi corrispondenti sono distribuiti lungo l'intera durata dei PNRR. La Corte osserva che i traguardi e gli obiettivi da conseguire non sono distribuiti uniformemente nel periodo di attuazione dell'RRF e il numero di traguardi e obiettivi da conseguire

---

<sup>14</sup> Cfr. l'osservazione della Corte di cui al paragrafo 62.

<sup>15</sup> Cfr. le osservazioni della Corte di cui ai paragrafi 69-70.

<sup>16</sup> SWD(2021) 12 final, pagg. 45-47.

<sup>17</sup> Cfr. le osservazioni della Corte di cui ai paragrafi 42-46.

<sup>18</sup> Cfr. le osservazioni della Corte di cui ai paragrafi 69-70.

<sup>19</sup> Cfr. l'osservazione della Corte di cui al paragrafo 71.

<sup>20</sup> Cfr. le osservazioni della Corte di cui ai paragrafi 72-75.

<sup>21</sup> Cfr. l'osservazione della Corte di cui al paragrafo 75.

aumenta verso la fine dell'RRF<sup>22</sup>. Tale concentrazione dei traguardi e degli obiettivi verso la fine del periodo di attuazione dipende dall'impostazione dell'RRF e dalla finalità specifica dei traguardi e degli obiettivi, che in genere misurano le realizzazioni dei progetti. Naturalmente il numero di traguardi e obiettivi aumenta man mano che i progetti finanziati nell'ambito dell'RRF giungono a scadenza e le loro realizzazioni si concretizzano.

La Commissione prende atto dell'osservazione della Corte in merito all'importanza dei traguardi e degli obiettivi finali che si dovrebbero raggiungere nella seconda metà del periodo di attuazione dell'RRF<sup>23</sup>. La Commissione desidera sottolineare che ha la possibilità di sospendere i pagamenti, e in ultima istanza di ridurre l'importo del sostegno dell'RRF in caso di mancato conseguimento dei traguardi o degli obiettivi, anche per le richieste di pagamento presentate nel 2026. Ciò avviene nel contesto della valutazione della Commissione in merito al conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi<sup>24</sup>. Se uno Stato membro non presenta la richiesta di pagamento finale, non riceverà il relativo finanziamento. Gli Stati membri hanno inoltre la possibilità di modificare i rispettivi PNRR a norma dell'articolo 21 del regolamento RRF nel caso in cui uno o più traguardi e obiettivi non possano più essere realizzati. Ciò consente una maggiore flessibilità per quanto riguarda l'attuazione se i traguardi o gli obiettivi non possono più essere realizzati, in tutto o in parte, a causa di circostanze oggettive che esulano dal controllo degli Stati membri.

La Commissione riconosce che la complessità dei traguardi e degli obiettivi aumenta verso la fine dell'RRF, in quanto i progetti giungono alla fine della fase di attuazione. Al fine di stabilire le condizioni quadro ottimali per l'attuazione degli investimenti nell'ambito dell'RRF, nella progettazione dei rispettivi PNRR molti Stati membri hanno concentrato le riforme nel periodo iniziale. Ciò corrisponde inoltre alle constatazioni della Corte in cui si rileva il passaggio da traguardi e obiettivi relativi alle riforme, all'inizio del periodo di attuazione dell'RRF, a un maggior numero di traguardi e obiettivi relativi agli investimenti nella seconda metà<sup>25</sup>.

La Corte osserva che il numero di traguardi e obiettivi conseguiti alla fine del 2023 è inferiore alle erogazioni corrispondenti nell'ambito dell'RRF<sup>26</sup>. La Corte ha rilevato in precedenza che il profilo di erogazione esatto nel corso del tempo è stabilito bilateralmente tra la Commissione e lo Stato membro e ha osservato che *"tali trattative tengono conto della percentuale dei traguardi e degli obiettivi, nonché della loro importanza relativa"*<sup>27</sup>. Come la Commissione ha chiarito nella risposta alla relazione in questione, il profilo di erogazione che la Commissione propone al Consiglio e che questo determina in ultima istanza riflette pertanto diversi fattori, tra cui il fabbisogno di finanziamento e la pianificazione di bilancio a livello nazionale, la percentuale dei traguardi e degli obiettivi per ciascuna rata, nonché l'importanza relativa<sup>28</sup>. Come osserva la Corte<sup>29</sup>, non tutti i traguardi e gli obiettivi hanno la stessa importanza nel contesto della misura cui si riferiscono. La Commissione prende atto dell'osservazione della Corte secondo cui il rapporto tra i traguardi e gli obiettivi da un lato e gli esborsi corrispondenti dall'altro non è uniforme tra i vari paesi<sup>30</sup>. La Commissione ribadisce che ciò è legato al modo in cui sono stati concordati i profili di erogazione, come si è appena illustrato, nonché al fatto che non tutti i traguardi e gli obiettivi hanno la stessa importanza e che i PNRR degli Stati membri differiscono a tale riguardo.

---

<sup>22</sup> Cfr. l'osservazione della Corte di cui al paragrafo 79.

<sup>23</sup> Cfr. le osservazioni della Corte di cui ai paragrafi 84-85.

<sup>24</sup> COM(2023) 99 final, allegato II.

<sup>25</sup> Cfr. l'osservazione della Corte di cui al paragrafo 81.

<sup>26</sup> Cfr. l'osservazione della Corte di cui al paragrafo 87 e la figura 10.

<sup>27</sup> Relazione speciale 21/2022, paragrafo 73.

<sup>28</sup> Per ulteriori riferimenti si vedano le risposte della Commissione nel contesto della relazione speciale della Corte dei conti europea "Piani nazionali per la ripresa e la resilienza: la valutazione della Commissione", COM(2022) 392 final.

<sup>29</sup> Cfr. le osservazioni della Corte di cui ai paragrafi 84-85.

<sup>30</sup> Cfr. l'osservazione della Corte di cui al paragrafo 89 e le figure 11 e 12.

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

#### **Raccomandazione 1 – Assicurare un'applicazione uniforme della definizione di "destinatario finale"**

**La Commissione dovrebbe fare in modo che gli Stati membri abbiano un'interpretazione comune di ciò che costituisce un "destinatario finale" e la applichino in modo uniforme.**

**Termine di attuazione: 2024**

La Commissione **accoglie** la raccomandazione.

La Commissione ritiene che il regolamento RRF stabilisca, all'articolo 22, paragrafo 2, lettera d), ciò che costituisce un "destinatario finale". Per destinatario finale si intende il soggetto ultimo che riceve fondi per una misura dell'RRF e che non è un appaltatore o un subappaltatore. La Commissione ha fornito orientamenti agli Stati membri e dialoga regolarmente con questi ultimi per garantire una corretta attuazione, in particolare in merito all'obbligo di pubblicare i 100 maggiori destinatari finali. La Commissione osserva che il destinatario finale dipende dal tipo di misure incluse nei PNRR, e accetta di fornire ulteriori orientamenti o dialogare con gli Stati membri in caso di problemi di interpretazione.

#### **Raccomandazione 2 - Fornire agli Stati membri ulteriori orientamenti e sostegno**

**La Commissione, se necessario, dovrebbe fornire ulteriore sostegno e orientamenti per affrontare eventuali incertezze rimanenti nei settori individuati dagli Stati membri.**

**Termine di attuazione: 2024**

La Commissione **accoglie** la raccomandazione.

La Commissione ha pubblicato diverse serie di orientamenti, che affrontano elementi cruciali per la progettazione dei rispettivi PNRR da parte degli Stati membri o l'approccio della Commissione per attuare disposizioni giuridiche specifiche. Rientrano in tale contesto tre serie dettagliate di orientamenti sull'elaborazione dei PNRR, orientamenti tecnici sul principio "non arrecare un danno significativo" e quadri per il conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi, le sospensioni dei pagamenti e gli annullamenti. La Commissione ha inoltre avviato un dialogo con gli Stati membri, a livello bilaterale come pure in seno ai comitati del Consiglio e a un apposito gruppo di esperti, per fornire sostegno e orientamenti e ha incoraggiato il ricorso allo strumento di sostegno tecnico dell'Unione.

La Commissione osserva inoltre che una soluzione alle questioni concrete che riguardano specificamente uno Stato membro è generalmente individuata attraverso un impegno bilaterale piuttosto che mediante orientamenti orizzontali scritti. La Commissione continuerà pertanto ad adoperarsi per fornire, ove necessario, orientamenti mirati negli scambi bilaterali e organizzerà discussioni in seno al gruppo di esperti e, se necessario, pubblicherà orientamenti scritti su questioni di interesse comune per tutti gli Stati membri.

## Raccomandazione 3 - Monitorare e attenuare il rischio di mancato completamento delle misure e le relative ricadute finanziarie

La Commissione, in collaborazione con gli Stati membri, dovrebbe:

- a) individuare le misure che rischiano maggiormente di non essere completate entro il 31 agosto 2026;
- b) monitorare in modo sistematico tali misure e concordare azioni per superare i ritardi.

La Commissione **accoglie** le sotto-raccomandazioni a) e b).

La Commissione ricorda che in ultima analisi l'attuazione di ciascun investimento e di ciascuna riforma spetta agli Stati membri. Conformemente al suo mandato la Commissione monitora però l'attuazione nazionale dei PNRR e delle misure ivi contenute, e a tal fine è in continuo rapporto di scambio con tutti gli Stati membri per discutere le riforme e gli investimenti e darvi seguito. Sulla base del dialogo costante con le autorità nazionali, tali discussioni, ove ciò sia possibile e pertinente, continueranno inoltre a riguardare il modo di affrontare le strozzature nell'attuazione e di individuare azioni adeguate per superare i ritardi. Ove necessario, tali scambi bilaterali saranno intensificati. La Commissione tuttavia non può assumersi la responsabilità, che spetta agli Stati membri, di attuare le riforme e gli investimenti pertinenti, né può sostituire le azioni degli Stati membri per ovviare ai ritardi. Se un traguardo o un obiettivo non può più essere realizzato a causa di circostanze oggettive, tali discussioni comprenderanno anche la possibilità di modificare il piano. Più in generale, nel contesto del gruppo di esperti sull'RRF, la Commissione promuove buone pratiche in materia di attuazione fra tutti gli Stati membri e fornisce orientamenti sugli aspetti pertinenti per razionalizzare il processo in modo coerente e strutturato in tutti gli Stati membri. Ciò è utile agli Stati membri per proseguire nell'attuazione e individuare in modo sistematico soluzioni per il futuro. La Commissione ha pertanto istituito un quadro per sostenere gli Stati membri, a livello sia bilaterale che multilaterale, nel superamento dei ritardi nell'attuazione e prevede di continuare a fornire tale sostegno. La Commissione organizzerà riunioni dell'apposito gruppo di esperti qualora gli Stati membri segnalino questioni specifiche di interesse comune, oltre che per agevolare lo scambio di buone pratiche e l'apprendimento reciproco tra gli Stati membri, in particolare in relazione a temi connessi ai ritardi nell'attuazione;

- c) **attenuare il rischio che siano erogati fondi per le misure non completate.**

### Termine di attuazione: 2024

La Commissione **non accoglie** la sotto-raccomandazione.

La Commissione ritiene che questa sotto-raccomandazione non possa essere attuata nell'ambito del regolamento RRF. Il regolamento RRF definisce i traguardi e gli obiettivi come *le misure dei progressi compiuti verso la realizzazione di una riforma o di un investimento*<sup>31</sup>, e dispone inoltre che i fondi siano erogati quando la serie pertinente di traguardi e obiettivi sia stata conseguita in misura soddisfacente. In altre parole il regolamento prevede esplicitamente che il pagamento debba essere effettuato sulla base dei progressi compiuti dallo Stato membro nell'attuazione. La Commissione è pertanto tenuta a erogare i fondi sulla base dei progressi compiuti e non solo del completamento. La Commissione non ritiene che i pagamenti basati sui progressi compiuti, come richiesto dal regolamento, costituiscano un rischio e siano privi di una base giuridica per recuperare i fondi già erogati in relazione a traguardi e obiettivi già conseguiti e ancora validi. Allo stesso tempo, la

---

<sup>31</sup> Articolo 2, paragrafo 4, del regolamento RRF.

Commissione osserva altresì che, secondo una precedente relazione della Corte<sup>32</sup>, per il 5 % delle misure incluse nel campione non vi erano traguardi o obiettivi che ne indicassero il completamento. La Commissione ritiene pertanto che per la grande maggioranza delle riforme e degli investimenti previsti nell'ambito dell'RRF esistano infatti traguardi o obiettivi che ne indicano il completamento. Inoltre se uno Stato membro non riesce a conseguire in modo soddisfacente un traguardo o un obiettivo, tale Stato membro riceverà un pagamento inferiore, mentre l'importo rimanente sarà sospeso e in ultima istanza disimpegnato. Inoltre la metodologia della Commissione per la determinazione delle sospensioni prevede esplicitamente una sospensione più elevata per investimenti importanti e per i traguardi e gli obiettivi relativi all'entrata in vigore di una riforma o alla fase finale dell'attuazione di una riforma non legislativa<sup>33</sup>. In sostanza dunque l'RRF prevede già un meccanismo chiaro per incentivare la piena attuazione delle riforme e degli investimenti che gli Stati membri si sono impegnati ad attuare nell'ambito del PNRR.

## **Raccomandazione 4 – Rafforzare l'impostazione, sotto il profilo dell'assorbimento, di strumenti futuri basati su finanziamenti non collegati ai costi**

**La Commissione, se concepisce strumenti basati su finanziamenti non collegati ai costi, dovrebbe:**

- a) rafforzare il nesso tra le erogazioni e i progressi compiuti nel conseguimento degli obiettivi;**
- b) colmare l'assenza della possibilità di recuperare fondi se le misure non sono completate.**

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

La Commissione non può pronunciarsi a priori sulla progettazione di future proposte legislative, comprese quelle relative a futuri strumenti, né accogliere una raccomandazione la cui attuazione dipende dai colegislatori. Inoltre le future proposte legislative e la futura impostazione dei programmi dovranno essere adattate al loro contesto specifico, e di conseguenza non possono essere oggetto di una definizione ex ante. In particolare la Commissione osserva che gli strumenti basati su finanziamenti non collegati ai costi possono assumere forme diverse; di conseguenza diventa impossibile definire ex ante, secondo un concetto generale, le caratteristiche fondamentali che ciascuno di tali strumenti dovrebbe avere.

La Commissione **accoglie parzialmente** la raccomandazione 4, lettera a).

In relazione alla **raccomandazione 4, lettera a)**, la Commissione osserva che, nell'impostazione dell'RRF, vi è un chiaro nesso tra le erogazioni e i progressi compiuti nell'attuazione, rappresentato dal conseguimento dei traguardi e degli obiettivi, che costituisce un indicatore ragionevole e misurabile del conseguimento degli obiettivi per i quali sono state messe in atto le misure. Per le potenziali future proposte di strumenti basati su finanziamenti non collegati ai costi, la Commissione rafforzerà il nesso tra le erogazioni e i progressi compiuti nel conseguimento degli obiettivi ogniqualvolta ciò sia fattibile e opportuno, ma in questa fase non può assumere un impegno sul modo migliore per stabilire tale nesso o sull'esito delle procedure legislative che dipendono anche dalle posizioni dei colegislatori.

La Commissione **non accoglie** la raccomandazione 4, lettera b).

---

<sup>32</sup> Relazione speciale della Corte dei conti europea 26/2023, osservazione di cui al paragrafo 31.

<sup>33</sup> COM(2023) 99 final, allegato II.

La Commissione osserva che nel caso dell'RRF, le erogazioni sono legate ai progressi compiuti verso il completamento di una misura, sotto forma di traguardi e obiettivi, e che il quadro dell'RRF prevede la possibilità di sospendere o recuperare i pagamenti in casi specifici. Se le erogazioni nell'ambito di futuri strumenti basati su finanziamenti non collegati ai costi si debbano effettuare sulla base dei *progressi compiuti nell'attuazione delle misure* – come avviene per l'RRF – oppure del *completamento delle misure*, o perfino dei *risultati delle misure*, questa è una scelta politica che si dovrà compiere in fase di impostazione del programma e nel corso della procedura legislativa. Non esistono ragioni intrinseche per cui il completamento delle misure debba costituire l'elemento fondamentale, dal momento che può essere opportuno sostenere anche i progressi compiuti nell'attuazione di una misura. In questa fase la Commissione non può impegnarsi a definire le modalità di impostazione degli strumenti futuri basati su finanziamenti non collegati ai costi; non può pertanto impegnarsi in merito al sistema di recupero di tali strumenti. Cfr. anche la risposta alla raccomandazione 3, lettera b).