

Relazione speciale

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



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

Indice

	Paragrafo
Sintesi	I - XI
Introduzione	01 - 09
Estensione e approccio dell'audit	10 - 16
Osservazioni	17 - 90
I prefinanziamenti hanno facilitato inizialmente l'erogazione dei fondi, ma l'assorbimento dell'RRF sta subendo ritardi e non è necessariamente detto che i fondi abbiano raggiunto i destinatari finali	17 - 56
I prefinanziamenti hanno facilitato inizialmente l'erogazione dei fondi	18 - 20
L'assorbimento dei fondi RRF procede, ma in genere con ritardi	21 - 27
Diversi fattori contribuiscono ai ritardi	28 - 52
I fondi erogati non hanno ancora raggiunto necessariamente i destinatari finali e l'espressione "destinatario finale" non è sempre utilizzata in modo coerente	53 - 56
La Commissione e gli Stati membri hanno intrapreso azioni per agevolare l'assorbimento; è tuttavia prematuro verificare se abbiano un impatto positivo	57 - 75
Tutti gli Stati membri inclusi nel campione hanno chiesto modifiche al rispettivo PNRR, ma resta da vederne l'impatto sull'assorbimento	59 - 63
La Commissione ha fornito orientamenti in merito alle norme specifiche per l'attuazione dell'RRF, ma rimangono margini di interpretazione	64 - 68
Gli Stati membri inclusi nel campione della Corte hanno adottato misure per aumentare la capacità amministrativa, ma devono ancora far fronte a carenze di personale	69 - 70
Gli Stati membri e la Commissione hanno istituito sistemi per monitorare lo stato di avanzamento dell'attuazione, ma i ritardi non sono tenuti sotto osservazione in modo sistematico	71 - 75

Per come concepito, l'RRF comporta rischi per l'assorbimento e il completamento delle misure entro il 31 agosto 2026 76 - 90

La quantità e la natura dei traguardi e degli obiettivi ancora da raggiungere comportano rischi per l'assorbimento e il completamento delle misure 77 - 85

Gli esborsi non riflettono necessariamente la quantità e l'importanza dei traguardi e degli obiettivi inclusi 86 - 90

Conclusioni e raccomandazioni 91 - 99

Allegati

Allegato I – Principali informazioni sui sondaggi della Corte presso gli Stati membri

Allegato II – Fasi procedurali e tempi (in giorni) necessari per la finalizzazione dei PNRR

Allegato III – Funzionalità dei sistemi informatici nazionali utilizzati per monitorare l'assorbimento dei fondi RRF a livello nazionale

Allegato IV – Percentuale di riforme e investimenti da completare all'anno, per Stato membro

Abbreviazioni

Glossario

Risposte della Commissione

Cronologia

Équipe di audit

Sintesi

I Nel febbraio 2021 l'UE ha istituito il dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF), per un valore di 723,8 miliardi di euro, allo scopo di attenuare l'impatto economico della pandemia (finalità per cui era essenziale un rapido assorbimento dei finanziamenti) e rendere le economie degli Stati membri più resilienti. L'RRF è attuato dalla Commissione in regime di gestione diretta e gli Stati membri, in qualità di beneficiari e mutuatari dei fondi, sono tenuti a far sì che le misure a titolo di tale dispositivo siano attuate nel rispetto della normativa UE e nazionale applicabile.

II La Corte ha incluso il presente audit nel suo programma di lavoro annuale in ragione della rilevanza degli importi in causa e del nuovo modello di finanziamento adottato per l'RRF. Ha esaminato l'impostazione e l'attuazione di tale dispositivo per valutare se:

- o i fondi RRF fossero stati erogati come previsto;
- o le azioni intraprese dagli Stati membri e dalla Commissione abbiano assicurato l'assorbimento dei fondi come pianificato;
- o ci siano rischi intrinseci per quanto riguarda l'assorbimento e il completamento delle misure nella seconda metà del periodo di attuazione dell'RRF.

III La Corte conclude che l'assorbimento dei fondi RRF sta procedendo con alcuni ritardi e che sono a rischio l'assorbimento e il completamento delle misure nella seconda metà del periodo di attuazione del dispositivo.

IV Il prefinanziamento previsto dalla normativa, che può ammontare fino al 13 %, ha consentito una rapida erogazione di fondi all'avvio del dispositivo; l'assorbimento ha tuttavia subito ritardi per vari motivi. Alla fine del 2023 la Commissione aveva erogato in totale circa 213 miliardi di euro, di cui 56,5 miliardi di euro sotto forma di prefinanziamenti. Alla stessa data gli Stati membri avevano richiesto in totale 228 miliardi di euro rispetto ai 273 miliardi di euro che avrebbero dovuto richiedere secondo le previsioni basate sui rispettivi accordi operativi. Sempre a fine 2023 sette Stati membri, tuttavia, non avevano ricevuto fondi per il conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi dell'RRF.

V Sebbene i motivi dei ritardi differiscano da uno Stato membro all'altro, tra i più ricorrenti rientrano il variare delle circostanze esterne (come l'inflazione o carenze di approvvigionamento), la sottovalutazione del tempo necessario per attuare le misure, le incertezze relative a specifiche norme di attuazione dell'RRF (come il principio "non arrecare un danno significativo") e le sfide connesse alla capacità amministrativa degli Stati membri.

VI Nell'ottobre 2023 circa la metà dei fondi ricevuti era stata versata ai destinatari finali. Tuttavia, non tutti gli Stati membri hanno fornito informazioni complete e coerenti sulla collocazione corrente dei fondi RRF. Inoltre, la definizione di "destinatario finale" si presta a diverse interpretazioni.

VII Sia la Commissione che gli Stati membri hanno intrapreso azioni per ovviare ai ritardi; è tuttavia prematuro valutare se queste ultime abbiano un impatto positivo. Ad esempio, gli Stati membri hanno proposto modifiche ai propri piani iniziali per la ripresa e la resilienza e la Commissione ha fornito orientamenti e sostegno per agevolare l'attuazione dell'RRF. Tuttavia, l'impatto delle modifiche ai piani per la ripresa e la resilienza va ancora appurato e alcuni Stati membri ritengono che alcune parti degli orientamenti lascino spazio all'interpretazione o siano difficili da applicare a causa della complessità e del carattere innovativo degli orientamenti stessi.

VIII Gli Stati membri hanno inoltre adottato misure per aumentare la propria capacità amministrativa, ma permangono sfide, specie in termini di assunzioni necessarie. Sia la Commissione che gli Stati membri hanno istituito sistemi informatici per monitorare i progressi nell'attuazione; tuttavia, per due degli Stati membri inclusi nel campione della Corte i sistemi nazionali non hanno fornito informazioni sufficienti per individuare i ritardi in tempo utile. La Commissione, inoltre, pur monitorando i progressi compiuti tramite regolari contatti con gli Stati membri, non ha chiesto loro sistematicamente di fornire informazioni sulle azioni intraprese per fronteggiare i ritardi da loro segnalati, benché attui l'RRF in regime di gestione diretta e sia investita della responsabilità ultima.

IX La Corte ritiene che ci siano rischi intrinseci per quanto riguarda l'assorbimento tempestivo e il completamento delle misure nella seconda metà del periodo di attuazione dell'RRF. Più specificamente, un numero significativo di traguardi e obiettivi deve ancora essere conseguito e potrebbe essere più difficile farlo. Inoltre, è probabile che il passaggio dalle riforme agli investimenti aumenti ulteriormente il rischio di ritardi.

X La Corte ha inoltre osservato che gli esborsi dei fondi RRF a favore degli Stati membri non riflettono necessariamente la quantità e l'importanza dei relativi traguardi e obiettivi. In aggiunta, il rapporto tra gli importi ricevuti nell'ambito dell'RRF e il conseguimento dei traguardi e degli obiettivi varia da uno Stato membro all'altro. Il fatto che il regolamento RRF non preveda la possibilità di recuperare fondi connessi a traguardi e obiettivi già raggiunti se le misure non sono completate comporta rischi, in quanto è possibile che i finanziamenti dell'RRF vengano versati senza che gli Stati membri abbiano completato le misure corrispondenti.

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

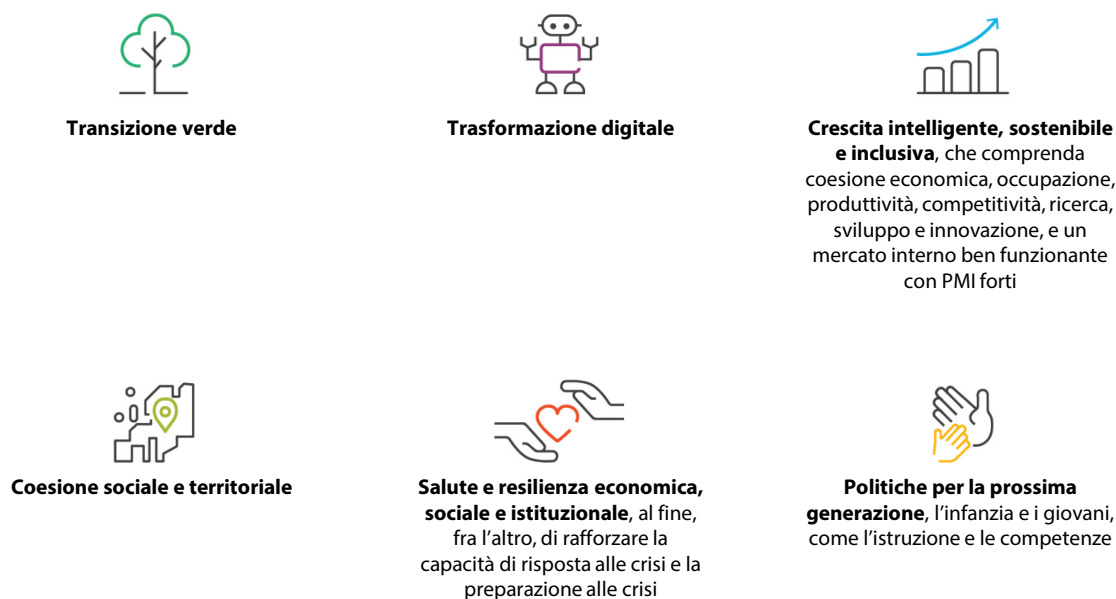
- assicurare un'applicazione uniforme della definizione di "destinatario finale";
- fornire agli Stati membri ulteriori orientamenti e sostegno;
- monitorare e attenuare il rischio di mancato completamento delle misure e le relative ricadute finanziarie;
- rafforzare l'impostazione, sotto il profilo dell'assorbimento, di strumenti futuri basati su finanziamenti non collegati ai costi.

Introduzione

01 In risposta alla pandemia di COVID-19, è stato istituito un fondo per la ripresa da oltre 800 miliardi di euro (a prezzi correnti): il NextGenerationEU. Il fulcro di tale fondo è il dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility – RRF*)¹, istituito nel febbraio 2021, dal valore complessivo massimo di 723,8 miliardi di euro (a prezzi correnti).

02 L’ambito di applicazione dell’RRF, così come definito nel regolamento RRF², comprende misure (sotto forma di investimenti o riforme) nel quadro dei sei settori prioritari, o “pilastri”, illustrati nella *figura 1*. Tale dispositivo finanzia riforme e investimenti realizzati negli Stati membri dell’UE tra l’inizio della pandemia nel febbraio 2020 e l’agosto 2026³.

Figura 1 – I sei pilastri



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

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

² Articolo 3 del [regolamento RRF](#).

³ Per esempi di riforme e investimenti finanziati nell’ambito dell’RRF, cfr. [relazione speciale 21/2022](#), “Piani nazionali per la ripresa e la resilienza: la valutazione della Commissione”, allegato IV.

03 L'RRF si propone di attenuare l'impatto economico e sociale della pandemia di COVID-19 (finalità per cui era essenziale un rapido assorbimento dei finanziamenti) e di rendere le società e le economie degli Stati membri più sostenibili e resilienti, nonché meglio preparate ad affrontare le sfide e cogliere le opportunità insite nelle transizioni verde e digitale. L'obiettivo perseguito è pertanto duplice: rafforzare la ripresa dalla pandemia e migliorare la resilienza alle crisi future.

04 La Commissione è responsabile in ultima istanza dell'attuazione dell'RRF in quanto ne assicura la gestione diretta⁴ e gli Stati membri, in qualità di beneficiari e mutuatari dei fondi, sono tenuti a far sì che le misure a titolo di tale dispositivo siano attuate nel rispetto della normativa UE e nazionale applicabile.

05 Nell'ambito dell'RRF, la Commissione può fornire un sostegno finanziario pari al massimo a **338,0 miliardi di euro in sovvenzioni e a 385,8 miliardi di euro in prestiti**⁵. Ogni Stato membro può beneficiare di un determinato importo di sostegno, sulla base di una formula ("criterio di ripartizione") per le sovvenzioni e di un massimale per i prestiti⁶.

⁴ Articolo 8 del [regolamento RRF](#).

⁵ Tali importi non comprendono i finanziamenti aggiuntivi del piano REPowerEU.

⁶ Articoli 11 e 14, paragrafo 5, del [regolamento RRF](#).

06 Per beneficiare di tale sostegno, ogni Stato membro ha sottoposto un **piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR)** alla valutazione della Commissione e successivamente all'approvazione del Consiglio, avvenuta con **decisione di esecuzione del Consiglio**⁷. La Commissione ha quindi stabilito con ciascuno Stato membro **accordi operativi** che comprendevano i dettagli e gli aspetti tecnici dell'attuazione, quali un calendario indicativo per il pagamento delle rate, ulteriori fasi intermedie per il conseguimento dei traguardi e degli obiettivi e le modalità per fornire accesso ai dati sottostanti. Il regolamento RRF specifica inoltre quattro circostanze in cui uno Stato membro può modificare il proprio PNRR⁸:

- 1) se il contributo finanziario massimo è aggiornato⁹;
- 2) se i traguardi e gli obiettivi non sono più realizzabili a causa di circostanze oggettive;
- 3) se lo Stato membro richiede prestiti;
- 4) quando lo Stato membro include nel proprio PNRR un capitolo dedicato al piano REPowerEU¹⁰, in linea con il piano di transizione energetica dell'UE.

In caso di modifiche, anche la decisione di esecuzione del Consiglio e gli accordi operativi sono modificati di conseguenza.

⁷ Articolo 20 del [regolamento RRF](#).

⁸ Articolo 21 del [regolamento RRF](#).

⁹ Nota della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo del 30 giugno 2022, [RRF: Update of the maximum financial contribution](#).

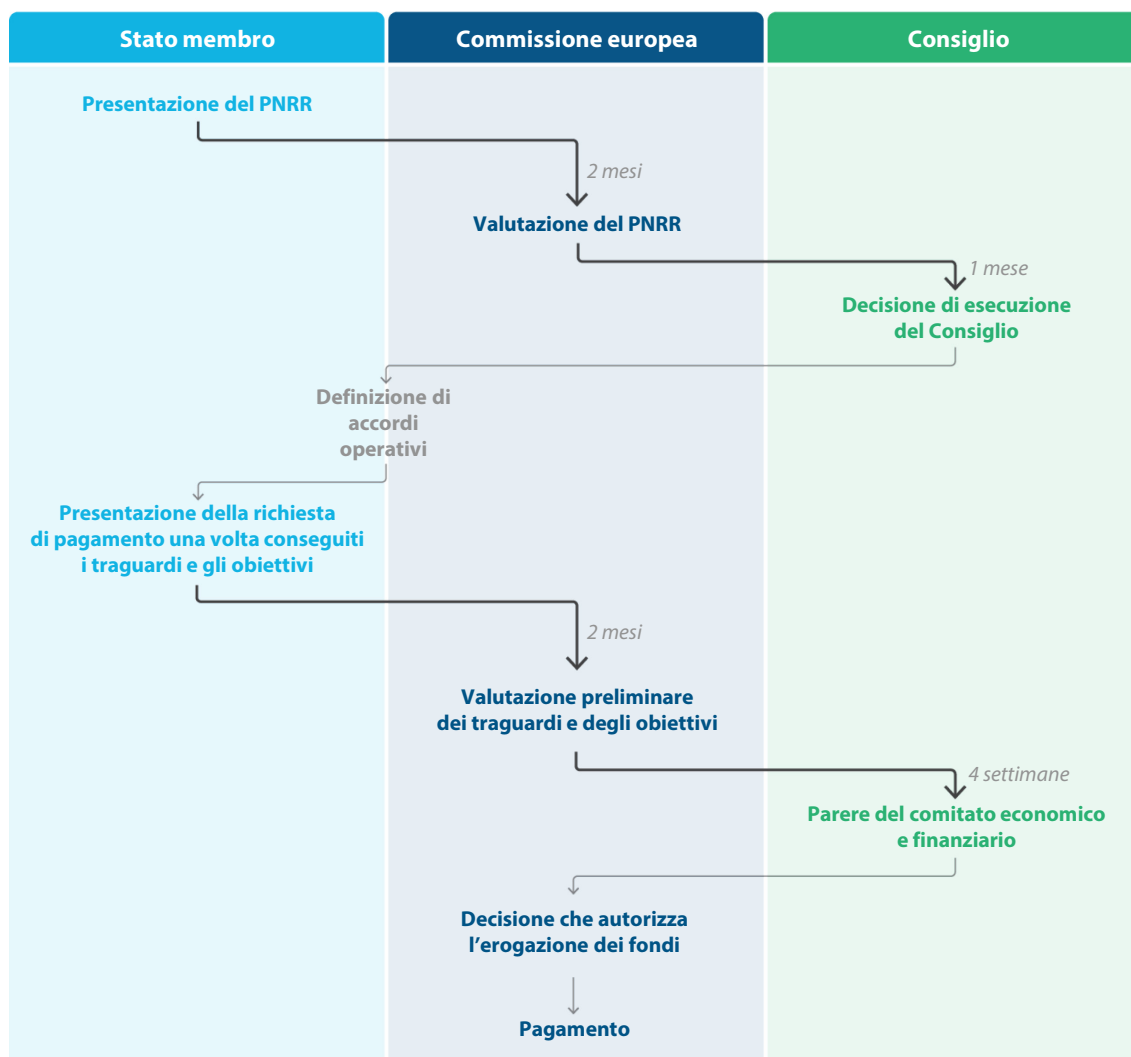
¹⁰ [Regolamento \(UE\) 2023/435](#) che modifica il regolamento (UE) 2021/241 per quanto riguarda l'inserimento di capitoli dedicati al piano REPowerEU nei piani per la ripresa e la resilienza e che modifica i regolamenti (UE) n. 1303/2013, (UE) 2021/1060 e (UE) 2021/1755, e la direttiva 2003/87/CE.

07 Per le decisioni di esecuzione del Consiglio adottate entro il 31 dicembre 2021, gli Stati membri potevano chiedere un anticipo sotto forma di **prefinanziamento per un ammontare massimo del 13 %** del totale delle sovvenzioni assegnate loro e, se del caso, dell'importo totale dei relativi prestiti¹¹. Il prefinanziamento è quindi dedotto ("liquidato") in misura proporzionale da ciascun pagamento successivo. Per REPowerEU gli Stati membri potevano ricevere un prefinanziamento pari al massimo al 20 % dei rispettivi finanziamenti aggiuntivi totali, previa approvazione dei capitoli dedicati al piano REPowerEU.

08 L'RRF è uno strumento basato su "**finanziamenti non collegati ai costi**", il che significa che, oltre ai prefinanziamenti, tutti i pagamenti si basano sul conseguimento, da parte degli Stati membri, dei pertinenti traguardi e obiettivi. Il valore di ciascuna richiesta di pagamento non si basa sui costi stimati per il conseguimento dei traguardi e degli obiettivi ivi inclusi. La **figura 2** illustra le fasi della richiesta di finanziamenti nell'ambito dell'RRF.

¹¹ Articolo 13 del regolamento RRF.

Figura 2 – Processo di attuazione dell'RRF



Fonte: Corte dei conti europea.

09 Gli Stati membri possono presentare fino a due **richieste di pagamento** all'anno dopo il conseguimento dei relativi traguardi e obiettivi. La Commissione dispone quindi di due mesi per valutare la richiesta di pagamento e verificare il conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi sottostanti. Se la valutazione è positiva, il comitato economico e finanziario del Consiglio dispone di quattro settimane per esprimere un parere e la Commissione adotta una decisione mediante la procedura di esame di comitato (ossia con il coinvolgimento di un comitato di rappresentanti di tutti gli Stati membri) che autorizza l'erogazione dei fondi¹².

¹² Articolo 24, paragrafi da 2 a 5, del regolamento RRF.

Estensione e approccio dell'audit

10 Affinché l'RRF possa conseguire il suo duplice obiettivo di ripresa e resilienza¹³, è essenziale un assorbimento tempestivo dei fondi. Contribuisce a evitare strozzature nell'attuazione delle misure verso la fine del periodo di riferimento, riducendo in tal modo il rischio di un uso inefficiente dei fondi e di irregolarità.

11 In assenza di una definizione chiara nel regolamento RRF, la Corte definisce l'**assorbimento** come il finanziamento dell'UE versato dalla Commissione agli Stati membri. Nel contesto dell'RRF, gli Stati membri sono i beneficiari e i fondi sono versati dalla Commissione a uno Stato membro quando traguardi e obiettivi sono conseguiti in modo soddisfacente. Al fine di ottenere una panoramica completa, nel presente audit la Corte ha esaminato anche i pagamenti ai destinatari finali, nonché i prefinanziamenti.

12 Inoltre, la Corte valuta l'**assorbimento** ritenendolo **tempestivo** se gli Stati membri hanno presentato le proprie richieste di pagamento in linea con il calendario indicativo stabilito nei rispettivi accordi operativi. In aggiunta, ha verificato se vi siano rischi significativi per il completamento delle misure entro il periodo di attuazione dell'RRF (da febbraio 2020 ad agosto 2026) e, quindi, per il conseguimento degli obiettivi del dispositivo a lungo termine.

13 La Corte ha incluso il presente audit nel programma di lavoro annuale in ragione della rilevanza della spesa a titolo dell'RRF e delle caratteristiche innovative che lo contraddistinguono quale strumento di finanziamento. L'audit ha riguardato il periodo compreso fra il varo dell'RRF nel febbraio 2021 e la fine del 2023. Ciò ha consentito alla Corte di valutare lo stato delle misure e i progressi compiuti nella loro attuazione durante la prima metà del periodo di attuazione dell'RRF e di individuare le cause dei problemi e dei rischi per l'assorbimento tempestivo dei fondi da parte degli Stati membri e, in ultima analisi, per il completamento delle misure.

¹³ Articolo 4, paragrafo 1, del [regolamento RRF](#).

14 La Corte ha esaminato l'impostazione e l'attuazione dell'RRF per valutare se:

- i fondi RRF fossero stati erogati come previsto;
- le azioni intraprese dagli Stati membri e dalla Commissione avessero assicurato l'assorbimento dei fondi come pianificato;
- ci siano rischi intrinseci per quanto riguarda l'assorbimento e il completamento delle misure nella seconda metà del periodo di attuazione dell'RRF.

15 Il lavoro di audit della Corte ha compreso quanto segue:

- esame di documenti e altre pubblicazioni o informazioni pertinenti per l'assorbimento dei fondi RRF;
- una disamina e un'analisi delle valutazioni effettuate dalla Commissione sui PNRR e sulle richieste di pagamento per i quattro Stati membri inclusi nel campione della Corte (Spagna, Italia, Slovacchia e Romania), che sono stati selezionati sulla base dei progressi compiuti nell'attuazione dell'RRF, della rilevanza dei fondi RRF assegnati loro e dell'aumento delle rispettive dotazioni di fondi dell'UE rispetto al quadro finanziario pluriennale 2014-2020;
- visite in loco negli Stati membri inclusi nel campione;
- colloqui con le autorità incaricate dell'attuazione e del coordinamento delle attività dell'RRF per il campione di quattro Stati membri;
- colloqui con il personale della Commissione, principalmente della task force per la ripresa e la resilienza e della direzione generale degli Affari economici e finanziari;
- un'analisi dei progressi di 42 misure di investimento nei quattro Stati membri del campione, selezionati sulla base della rilevanza monetaria e della fase di attuazione più avanzata;
- sondaggi rivolti agli organismi di coordinamento e di attuazione dell'RRF nonché alle autorità di audit, al fine di corroborare il lavoro di audit della Corte sul modo in cui l'impostazione e l'attuazione dell'RRF incidono su un tempestivo assorbimento (cfr. [allegato I](#));

- o un esame delle pertinenti relazioni delle istituzioni superiori di controllo degli Stati membri;
- o colloqui con gli organismi di coordinamento dell'RRF di tutti gli Stati membri, per assicurare un'interpretazione comune e la qualità delle informazioni fornite per quanto riguarda la collocazione dei fondi e i destinatari finali.

16 Nel corso dell'audit della Corte, tutti gli Stati membri hanno presentato richieste di modifica dei rispettivi PNRR, tutte valutate dalla Commissione e successivamente approvate dal Consiglio. Per gli Stati membri inclusi nel campione, sono stati presi in considerazione, se del caso, gli effetti del processo di modifica del PNRR sull'assorbimento dei fondi RRF. Tuttavia, per consentire la comparabilità dei dati, i prefinanziamenti REPowerEU versati ad alcuni Stati membri entro la fine del 2023 non rientrano nell'estensione del presente audit. Nel presente audit, la Corte non ha valutato se le riforme e gli investimenti nell'ambito dell'RRF stiano conseguendo i risultati attesi.

Osservazioni

I prefinanziamenti hanno facilitato inizialmente l'erogazione dei fondi, ma l'assorbimento dell'RRF sta subendo ritardi e non è necessariamente detto che i fondi abbiano raggiunto i destinatari finali

17 La Corte ha valutato l'erogazione dei fondi da parte della Commissione, tenendo conto delle richieste di pagamento presentate entro la fine del 2023. La valutazione si è basata sui dati tratti dagli accordi operativi iniziali, dal quadro di valutazione della ripresa e della resilienza della Commissione e da altri documenti pertinenti.

I prefinanziamenti hanno facilitato inizialmente l'erogazione dei fondi

18 A norma del regolamento RRF, gli Stati membri per i quali le decisioni di esecuzione del Consiglio sono state adottate prima del 31 dicembre 2021 avevano diritto a un prefinanziamento pari a un ammontare massimo del 13 % del rispettivo contributo finanziario totale.

19 Il prefinanziamento iniziale consentiva di mettere rapidamente a disposizione più fondi ed era pertanto coerente con l'obiettivo dell'RRF di rispondere alla crisi. Alla fine del 2023, quasi a metà del periodo di attuazione dell'RRF, la Commissione aveva erogato agli Stati membri in totale circa 213 miliardi di euro (139 miliardi di euro in sovvenzioni e 74 miliardi di euro in prestiti), di cui 56,5 miliardi di euro sotto forma di prefinanziamenti¹⁴.

20 I prefinanziamenti, seppur non subordinati al conseguimento dei traguardi e degli obiettivi al momento del versamento, sono tuttavia indirettamente collegati a tale conseguimento, in quanto sono liquidati in misura proporzionale con i versamenti successivi. Alla fine del 2023 erano stati liquidati circa 25,6 miliardi di euro, pari al 45 % dei prefinanziamenti versati.

¹⁴ Commissione europea, [Quadro di valutazione della ripresa e della resilienza – Importi erogati](#), al 1° febbraio 2024, esclusi gli importi erogati in relazione al piano REPowerEU.

L'assorbimento dei fondi RRF procede, ma in genere con ritardi

21 In linea con il regolamento RRF¹⁵, la Commissione concorda con gli Stati membri nei rispettivi accordi operativi un calendario per la presentazione delle richieste di pagamento. Sebbene indicativi, tali calendari stabiliscono la tempistica di attuazione prevista in ciascuno Stato membro e contribuiscono in tal modo a individuare i ritardi nell'attuazione dell'RRF, nonché i problemi e i rischi sottostanti. Questi calendari stanno pertanto alla base della valutazione effettuata dalla Corte per stabilire se l'attuazione dell'RRF sia in ritardo.

22 I progressi nell'attuazione dei PNRR variano da uno Stato membro all'altro. La *figura 3* fornisce una panoramica della situazione alla fine del 2023.

¹⁵ Articolo 20, paragrafo 6, e considerando 70 del [regolamento RRF](#).

Figura 3 – Attuazione dell'RRF: stato di avanzamento a fine 2023

● sovvenzioni
○ prestiti

	Adozione del PNRR originario / della decisione di esecuzione del Consiglio	Erogazione dei prefinanziamenti	Sottoscrizione degli accordi operativi	Numero di richieste di pagamento presentate	Numero di pagamenti ricevuti
Austria	☑	☑	☑	●	●
Belgio	☑	☑	☑	●	
Bulgaria	☑		☑	●●	●
Croazia	☑	☑	☑	●●●●	●●●●
Cipro	☑	☑	☑	●●	●
Cechia	☑	☑	☑	●●●	●
Danimarca	☑	☑	☑	●●	●
Estonia	☑	☑	☑	●●	●●
Finlandia	☑	☑	☑	●	
Francia	☑	☑	☑	●●	●●
Germania	☑	☑	☑	●	●
Grecia	☑	☑	☑	●●● ○○○	●●● ○○○
Ungheria	☑				
Irlanda	☑		☑	●	
Italia	☑	☑	☑	●●●●● ○○○○○	●●●● ○○○○○
Lettonia	☑	☑	☑	●●	●
Lituania	☑	☑	☑	●●	●
Lussemburgo	☑	☑	☑	●	●
Malta	☑	☑	☑	●●	●
Paesi Bassi	☑				
Polonia	☑		☑	● ○	
Portogallo	☑	☑	☑	●●●● ○○○○	●●●● ○○○○
Romania	☑	☑	☑	●●● ○○○	●● ○○
Slovacchia	☑	☑	☑	●●●●	●●●
Slovenia	☑	☑	☑	●●● ○	●●
Spagna	☑	☑	☑	●●●●	●●●
Svezia	☑		☑		

Nota: la figura riporta solo dati relativi ai PNRR iniziali e, pertanto, non tiene conto delle modifiche approvate né del prefinanziamento REPowerEU versato entro la fine del 2023, che non rientrano nell'ambito del presente audit.

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

23 La Corte osserva che alla fine del 2023, dopo quasi tre anni di attuazione dell'RRF e a quasi metà del periodo di attuazione di tale dispositivo, sette Stati membri non avevano ricevuto alcun finanziamento per il conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi:

- o due Stati membri (Ungheria e Paesi Bassi) non avevano firmato accordi operativi e pertanto non potevano presentare richieste di pagamento né ricevere finanziamenti a titolo dell'RRF;
- o uno Stato membro (Svezia) aveva firmato gli accordi operativi ma non aveva presentato alcuna richiesta di pagamento;
- o quattro Stati membri (Belgio, Finlandia, Irlanda e Polonia) avevano presentato richieste di pagamento ma non ricevuto il finanziamento corrispondente, in quanto tali richieste erano ancora in fase di valutazione a fine 2023.

24 Delle 104 richieste di pagamento di sovvenzioni e prestiti che avrebbero dovuto essere presentate indicativamente entro la fine del 2023, ne erano state presentate 73 (70 %) entro tale data, con differenze significative tra gli Stati membri (*figura 4*). In termini di finanziamento, gli Stati membri avevano presentato richieste di pagamento per un valore di 228 miliardi di euro invece dei 273 miliardi di euro inizialmente previsti, ossia circa il 16 % in meno. Di tale importo, entro la fine del 2023 erano stati versati agli Stati membri circa 182 miliardi di euro per il conseguimento soddisfacente di traguardi e obiettivi, compresi gli importi dei prefinanziamenti già liquidati.

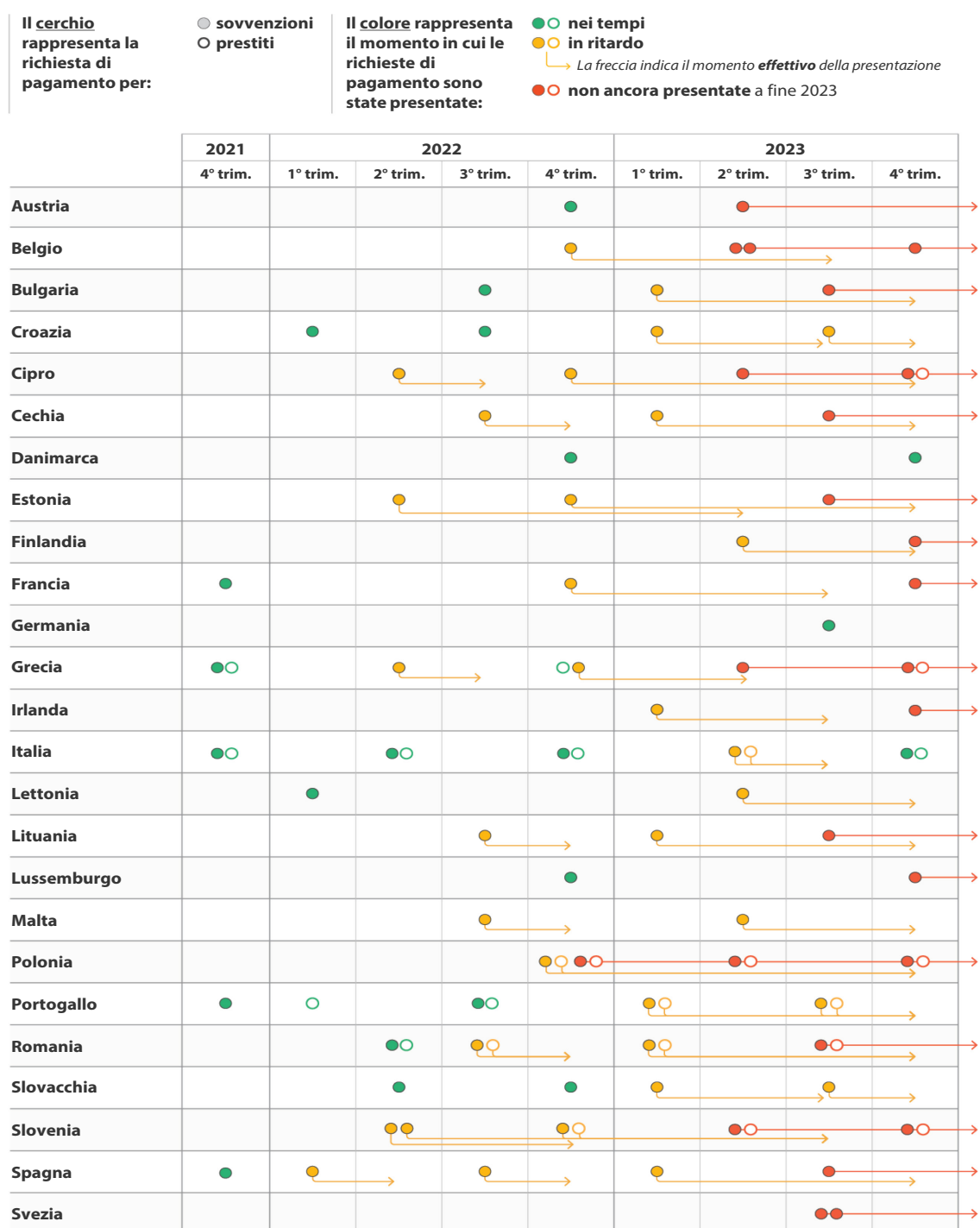
Figura 4 – Percentuale delle richieste di pagamento presentate entro la fine del 2023 rispetto ai calendari indicativi degli accordi operativi

Croazia	100 %
Cechia	100 %
Danimarca	100 %
Germania	100 %
Italia	100 %
Lettonia	100 %
Malta	100 %
Portogallo	100 %
Slovacchia	100 %
Spagna	80 %
Romania	75 %
Grecia	75 %
UE-27	70 %
Estonia	67 %
Francia	67 %
Lituania	67 %
Bulgaria	67 %
Lussemburgo	50 %
Slovenia	50 %
Irlanda	50 %
Austria	50 %
Finlandia	50 %
Cipro	40 %
Polonia	25 %
Belgio	25 %
Svezia	0 %
Ungheria	0 %
Paesi Bassi	0 %

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

25 La Corte osserva che quasi tutti gli Stati membri hanno presentato le richieste di pagamento in ritardo rispetto al calendario indicativo dei rispettivi accordi operativi (*figura 5*). I ritardi variano notevolmente, non solo per numero di richieste di pagamento, che vanno da una (Finlandia e Irlanda) a sei (Polonia, Romania, Slovenia), ma anche per durata, che va da 1 mese (Cipro, primo pagamento) a 12 mesi (Estonia, primo pagamento).

Figura 5 – Ritardi nella presentazione delle richieste di pagamento rispetto al calendario indicativo



Nota: la tabella non comprende l'Ungheria e i Paesi Bassi, in quanto questi paesi non hanno firmato accordi operativi nel periodo di audit della Corte e non hanno quindi potuto presentare una richiesta di pagamento entro la fine del 2023. Informazioni più recenti sui progressi compiuti nell'attuazione dei PNRR sono reperibili nel quadro di valutazione della ripresa e della resilienza della Commissione. La figura riporta solo dati relativi ai PNRR iniziali e, pertanto, non tiene conto delle modifiche approvate entro la fine del 2023, che non rientrano nell'ambito del presente audit.

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

26 La *figura 5* mostra inoltre una tendenza nella tempestività delle richieste di pagamento, in quanto i ritardi sono diventati più frequenti con l'avanzare dell'attuazione dell'RRF. Mentre per il primo pagamento il 56 % (18 su 32) delle richieste è stato presentato in tempo, tale percentuale è scesa al 27 % (8 su 30) per la seconda richiesta di pagamento e al 9,5 % (2 su 21) per la terza. La Corte osserva, tuttavia, che la tempestività delle richieste di pagamento presentate da uno Stato membro può essere valutata solo una volta adottati i rispettivi accordi operativi, in quanto vi è specificato il calendario indicativo per le richieste di pagamento. Pertanto, nella figura alcuni paesi possono risultare senza ritardi (ad esempio, la Germania) perché hanno firmato gli accordi operativi più tardi, non necessariamente perché sono più avanzati nell'attuazione dell'RRF (per una panoramica del tempo necessario per l'espletamento delle rispettive procedure di valutazione, cfr. *allegato II*).

27 Inoltre, gli Stati membri devono riferire due volte l'anno in merito ai progressi compiuti nell'attuazione del rispettivo PNRR¹⁶. Tale rendicontazione semestrale è effettuata nel contesto del semestre europeo e comprende dati autocomunicati sui progressi compiuti nel conseguimento dei traguardi e degli obiettivi che avrebbero già dovuto essere raggiunti in passato o che dovrebbero esserlo nei dodici mesi a venire. Gli auditor della Corte hanno analizzato le ultime due relazioni semestrali presentate dagli Stati membri, constatando che la percentuale di traguardi e obiettivi non completati entro i termini previsti è aumentata, mentre la percentuale di quelli futuri soggetti a ritardi è rimasta invariata:

- o nella relazione dell'aprile 2023, non era stato raggiunto circa il 18 % dei traguardi e degli obiettivi previsti. Tale percentuale è salita al 24 % nella relazione presentata nell'ottobre 2023;
- o per i traguardi e gli obiettivi futuri (il cui completamento sarebbe previsto nei dodici mesi successivi alla data della relazione), la percentuale di traguardi e obiettivi segnalati come soggetti a ritardi è rimasta invariata al 16 % sia nella relazione dell'aprile 2023 che in quella dell'ottobre 2023.

¹⁶ Articolo 27 del regolamento RRF.

Diversi fattori contribuiscono ai ritardi

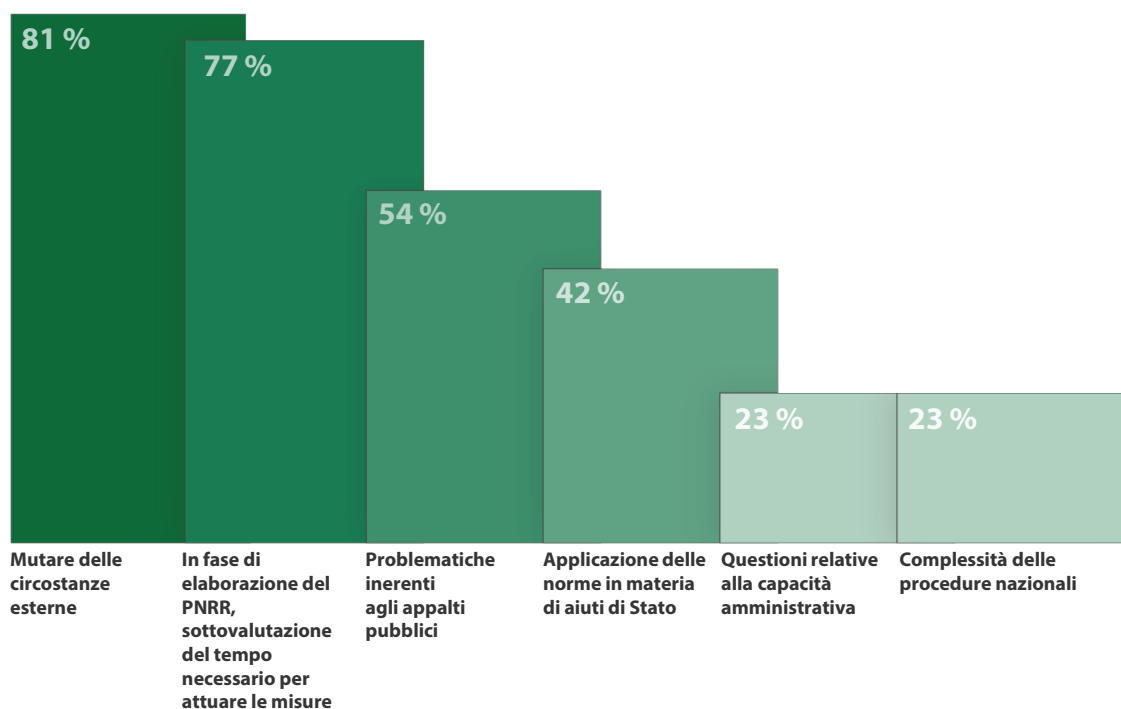
28 Uno degli obiettivi del presente audit era individuare i motivi dei ritardi nell'assorbimento dei fondi RRF. Gli auditor della Corte ne hanno pertanto discusso con le autorità nazionali durante le visite di audit in loco e hanno analizzato un campione di 42 investimenti nei quattro Stati membri del campione per valutare quali motivi contribuiscano agli eventuali ritardi. Nel sondaggio rivolto agli organismi di coordinamento dell'RRF, è stata inoltre inserita una domanda sui fattori che hanno contribuito ai ritardi di assorbimento.

29 Dall'analisi della Corte sono emersi diversi motivi che hanno causato ritardi nell'attuazione dei PNRR:

- o mutare delle circostanze esterne, quali aumento dell'inflazione e carenze di approvvigionamento, nonché cambiamenti del contesto politico per le riforme nello Stato membro;
- o misure inadatte alla tempistica dell'RRF e sottovalutazione del tempo necessario per attuarle (a causa delle norme in materia di appalti pubblici e aiuti di Stato);
- o norme di attuazione e incertezze sulle relative modalità di applicazione (in relazione agli orientamenti sul principio "non arrecare un danno significativo" (*do no significant harm* – DNSH) e al conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi);
- o questioni relative alla capacità amministrativa e complessità delle norme a livello nazionale.

30 La Corte ha osservato che i motivi dei ritardi nell'attuazione dei PNRR variano da uno Stato membro all'altro e tra riforme e investimenti. I fattori più frequenti che hanno contribuito ai ritardi nell'assorbimento risultano dalle risposte al sondaggio della Corte (cfr. [figura 6](#)).

Figura 6 – Frequenza dei motivi alla base dei ritardi nel conseguimento dei traguardi e degli obiettivi



Nota: era possibile fornire più risposte alla domanda, selezionando le opzioni fornite nel sondaggio e/o aggiungendo motivi.

Fonte: sondaggio della Corte presso gli organismi di coordinamento dell'RRF.

Mutare delle circostanze esterne

31 Negli orientamenti della Commissione si osservava che è importante che i traguardi e gli obiettivi restino sotto il controllo dello Stato membro e non siano subordinati a fattori esterni quali le prospettive macroeconomiche o l'evoluzione del mercato del lavoro¹⁷.

32 Dagli inizi del 2021, quando ha preso avvio l'RRF, il panorama geopolitico ha registrato cambiamenti sostanziali, in particolare con la guerra di aggressione contro l'Ucraina dal febbraio 2022, che ha causato nell'UE un'impennata dell'inflazione e prezzi record dell'energia.

¹⁷ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Guidance to member states – Recovery and resilience plans (SWD(2021) 12 final)*, parte 1/2, pag. 34.

33 Tali sviluppi e i loro effetti (ad esempio, un minore interesse da parte dei richiedenti per determinati inviti a presentare proposte) non potevano essere presi in considerazione al momento della presentazione dei PNRR. Essi presentano tuttavia un rischio per il conseguimento tempestivo di determinati traguardi e obiettivi e, di conseguenza, per l'attuazione delle misure (per esempi tratti dal campione di misure della Corte, cfr. [riquadro 1](#)) oppure hanno già avuto un impatto negativo su di essi.

Riquadro 1

Esempi di misure difficili da attuare a causa di circostanze esterne

In Spagna l'obiettivo intermedio di ristrutturare 231 000 abitazioni entro la fine del 2023 è stato ritardato da una domanda di lavori di ristrutturazione inferiore al previsto a causa dell'inflazione e, in particolare, dal forte aumento dei prezzi delle materie prime. Durante il processo di modifica del PNRR, la Spagna ha pertanto proposto di posticipare di un anno la data di scadenza dell'obiettivo intermedio, ma anche di ridurre da 510 000 a 410 000 il numero totale di ristrutturazioni da completare nell'ambito della misura. Previa valutazione, la Commissione ha accettato entrambe le proposte.

In Italia, è stato ritardato l'obiettivo di notificare l'aggiudicazione di tutti gli appalti pubblici per la costruzione di 2 500 stazioni di ricarica rapida per veicoli elettrici entro il secondo trimestre del 2023, in quanto nessun soggetto aveva presentato domanda per una parte della misura. Ciò era imputabile principalmente alla carenza di materie prime. L'Italia ha poi formulato la proposta di rinviare questa parte della misura, che è stata accettata dalla Commissione.

Calendario dell'RRF e sottovalutazione del tempo necessario per attuare le misure

34 Gli orientamenti della Commissione¹⁸ invitavano gli Stati membri a descrivere nel rispettivo PNRR se esistesse una riserva di progetti maturi o quali misure sarebbero state necessarie per crearla. Questo aspetto andava specificato sia per il PNRR nel suo complesso che per ogni singola componente, al fine di tracciare un chiaro percorso di attuazione, contribuire a individuare i settori in cui il sostegno tecnico poteva essere vantaggioso e assicurare l'assorbimento.

¹⁸ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Guidance to member states – Recovery and resilience plans* (SWD(2021) 12 final), parte 1/2, pagg. 43 e 45.

35 La Corte ha esaminato se i PNRR dei quattro Stati membri inclusi nel campione contenessero informazioni sull'esistenza di una riserva di progetti maturi. Inoltre, ha valutato se vi fossero problemi di assorbimento derivanti da progetti non sufficientemente maturi all'avvio dell'RRF o, in generale, inadatti alla tempistica di tale dispositivo.

36 In occasione dei colloqui, le autorità nazionali hanno dichiarato che le informazioni o il livello di dettaglio da includere nei rispettivi PNRR sulla maturità dei progetti nella riserva non erano chiari, in quanto non erano specificati negli orientamenti della Commissione. Nei PNRR degli Stati membri inclusi nel campione, tali descrizioni erano presenti, ad esempio, solo:

- o per la Spagna: in tre delle dieci misure selezionate, per le quali si rilevava solo che la maturità sarebbe stato un criterio di selezione dei progetti;
- o per l'Italia: in cinque delle dieci misure selezionate, per le quali era indicato solo che erano state selezionate in risposta agli orientamenti della Commissione di dare priorità ai progetti maturi.

37 Nel corso delle discussioni con gli auditor della Corte, le autorità nazionali hanno sottolineato che alcune delle misure incluse nel rispettivo PNRR si erano rivelate inadatte alla tempistica dell'RRF. Ciò vale in particolare per i progetti innovativi, che per definizione sono più difficili da pianificare e hanno maggiori probabilità di incontrare ostacoli durante l'attuazione (per un esempio tratto dal campione di misure della Corte, cfr. [riquadro 2](#)). Nel parere sulla proposta di modifica del regolamento RRF per incorporare i capitoli dedicati al piano REPowerEU, la Corte ha osservato che potrebbe risultare impossibile attuare nella tempistica prevista dall'RRF alcune misure di REPowerEU, in particolare quelle che perseguono obiettivi a lungo termine¹⁹.

¹⁹ [Parere 04/2022](#) 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 [2022/0164 (COD)], paragrafi 7 e 12-14.

Riquadro 2

Esempi di misure difficili da attuare perché inadatte alla tempistica dell'RRF

Il PNRR della Romania comprendeva un investimento per la costruzione di una rete di distribuzione predisposta per l'idrogeno. Tuttavia, durante la visita di audit, le autorità rumene hanno espresso preoccupazione per il fatto che l'investimento non sia del tutto adatto alla tempistica dell'RRF. Le ragioni principali addotte sono state la sua natura innovativa e le incertezze relative al quadro giuridico e operativo, nonché i vari rischi di attuazione connessi a questioni tecniche. Al momento dell'audit non erano stati compiuti progressi su questo investimento e le autorità rumene hanno avanzato la proposta, poi accettata dalla Commissione, di eliminare dal PNRR la sottomisura relativa alla costruzione della rete di distribuzione di gas rinnovabili.

Il PNRR italiano comprendeva un investimento per lo sviluppo di infrastrutture per la produzione di energia elettrica offshore, con il ricorso anche a tecnologie sperimentali che utilizzano le correnti e il moto ondoso per generare energia pulita. A seguito di consultazioni pubbliche e di ulteriori indagini da parte delle autorità italiane, è emerso che il processo di autorizzazione dei progetti beneficiari della misura era incompatibile con il periodo di attuazione dell'RRF. Le autorità italiane hanno pertanto formulato la proposta di eliminare la misura dal PNRR, che la Commissione ha accettato previa valutazione.

Problematiche inerenti agli appalti pubblici e applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato

38 Le procedure di appalto pubblico e il rispetto delle norme in materia di aiuti di Stato sono stati spesso menzionati dalle autorità nazionali tra i motivi per un'attuazione dei progetti più lunga del previsto. Nessuno di questi fattori è nuovo o specifico per l'RRF. Ciò indica che la causa di tali ritardi non è costituita dalle norme stesse, ma piuttosto dalla sottovalutazione del tempo necessario per applicarle al momento di selezionare le misure da includere nei PNRR.

39 Quello degli appalti pubblici è uno dei settori interessati dai cambiamenti del contesto economico intervenuti dopo l'elaborazione dei PNRR. In particolare, a causa dell'aumento dei prezzi e di carenze di approvvigionamento, le procedure di appalto hanno dovuto essere adeguate o non sono andate a buon fine per alcune delle misure del campione della Corte.

40 Per quanto riguarda gli aiuti di Stato, nel regolamento RRF si ricorda che sono applicate le norme generali a tale riguardo e che gli Stati membri devono far sì che tutte le riforme e gli investimenti inclusi nei PNRR siano conformi alle norme dell'UE in materia di aiuti di Stato e seguano tutte le procedure in proposito²⁰. La Commissione ha pubblicato modelli di orientamento per assistere gli Stati membri nella definizione degli elementi di aiuto di Stato nei rispettivi PNRR e per fornire una guida sugli aspetti correlati dei tipi di investimenti che si prevede siano comuni alla maggior parte di essi²¹.

41 Tuttavia, la definizione e l'ottenimento dell'approvazione dei regimi di aiuti di Stato hanno richiesto molto tempo e le autorità degli Stati membri hanno spesso sottovalutato la durata delle procedure con la Commissione quando hanno incluso le misure nei rispettivi PNRR (per un esempio tratto dal campione di misure utilizzato dalla Corte cfr. [riquadro 3](#)).

Riquadro 3

Esempio di una misura difficile da attuare per motivi connessi agli appalti pubblici e agli aiuti di Stato

Il PNRR della Romania comprendeva un investimento per la creazione di impianti per la produzione, l'assemblaggio e/o il riciclaggio di batterie nonché di celle e pannelli fotovoltaici. Il primo traguardo, di cui il piano prevedeva il conseguimento nel terzo trimestre del 2022, era la firma dei relativi contratti d'appalto. Tuttavia, è stato raggiunto solo con un ritardo di oltre otto mesi.

Le autorità rumene hanno avviato la procedura di notifica preventiva nel maggio 2022 per il regime di aiuti di Stato. Tale processo è durato sette mesi. Di conseguenza, il regime di aiuti di Stato è stato notificato ufficialmente alla Commissione solo nel dicembre 2022. Le autorità hanno pubblicato l'invito a presentare proposte per l'investimento nel gennaio 2023, che comprendeva una clausola sospensiva dal momento che il regime di aiuti di Stato non era ancora in vigore, e hanno prorogato una volta il termine per la presentazione delle domande. Il regime di aiuti di Stato è stato approvato solo nel febbraio 2023. Dai colloqui intrattenuti con le autorità rumene è emerso che l'incertezza circa la validità del regime di aiuti di Stato aveva comportato un modesto tasso di risposta.

²⁰ Considerando 8 del [regolamento RRF](#).

²¹ Commissione europea, *Practical guidance to Member states for a swift treatment of State aid notifications in the framework of the Recovery and Resilience Facility*.

Questioni relative alla capacità amministrativa

42 Secondo la Commissione²², è essenziale che gli Stati membri migliorino le proprie capacità amministrative per poter ottenere i benefici economici e sociali dell'RRF e degli altri fondi dell'UE e contribuire ad aumentare l'assorbimento. La Corte ha pertanto esaminato se gli importi di spesa a disposizione delle amministrazioni nazionali nel periodo finanziario in corso possano comportare rischi per l'assorbimento.

43 La Corte osserva che, in alcuni Stati membri, l'attuazione dell'RRF ha comportato un aumento significativo degli importi di spesa disponibili: in particolare, 14 paesi hanno ricevuto per il periodo 2021-2027 almeno il doppio dei finanziamenti rispetto al periodo 2014-2020 (cfr. *figura 7*).

²² Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Guidance to member states – Recovery and resilience plans* (SWD(2021) 12 final), parte 1/2, pag. 45.

Figura 7 – Confronto tra i finanziamenti assegnati agli Stati membri nei periodi 2014-2020 e 2021-2027 (coesione e RRF)

● sovvenzioni
○ prestiti

	Adozione del PNRR originario / della decisione di esecuzione del Consiglio	Erogazione dei prefinanziamenti	Sottoscrizione degli accordi operativi	Numero di richieste di pagamento presentate	Numero di pagamenti ricevuti
Austria	☑	☑	☑	●	●
Belgio	☑	☑	☑	●	
Bulgaria	☑		☑	●●	●
Croazia	☑	☑	☑	●●●●	●●●●
Cipro	☑	☑	☑	●●	●
Cechia	☑	☑	☑	●●●	●
Danimarca	☑	☑	☑	●●	●
Estonia	☑	☑	☑	●●	●●
Finlandia	☑	☑	☑	●	
Francia	☑	☑	☑	●●	●●
Germania	☑	☑	☑	●	●
Grecia	☑	☑	☑	●●● ○○○	●●● ○○○
Ungheria	☑				
Irlanda	☑		☑	●	
Italia	☑	☑	☑	●●●●● ○○○○○	●●●●● ○○○○○
Lettonia	☑	☑	☑	●●	●
Lituania	☑	☑	☑	●●	●
Lussemburgo	☑	☑	☑	●	●
Malta	☑	☑	☑	●●	●
Paesi Bassi	☑				
Polonia	☑		☑	● ○	
Portogallo	☑	☑	☑	●●●● ○○○○	●●●● ○○○○
Romania	☑	☑	☑	●●● ○○○	●● ○○
Slovacchia	☑	☑	☑	●●●●	●●●●
Slovenia	☑	☑	☑	●●● ○	●●
Spagna	☑	☑	☑	●●●●	●●●●
Svezia	☑		☑		

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati della Commissione (*The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU* e *RRF: Update of the maximum financial contribution*), del Parlamento europeo e di Eurostat.

44 Inoltre, in precedenti pubblicazioni la Corte aveva concluso che:

- o per gli Stati membri in cui i finanziamenti per la coesione rappresentavano già una quota significativa degli investimenti pubblici²³, sarebbe stato particolarmente difficile assorbire una quantità molto maggiore di fondi dell'UE nel periodo 2021-2027 con l'introduzione dell'RRF²⁴;
- o l'attuazione parallela e ritardata di più strumenti fa aumentare il rischio che gli Stati membri perdano finanziamenti²⁵;
- o alcuni degli Stati membri con il tasso di assorbimento più basso nell'attuale periodo di programmazione avrebbero ottenuto probabilmente un notevole sostegno attraverso l'RRF²⁶;
- o i sistemi di monitoraggio o gli organismi di attuazione dell'RRF in alcuni casi non erano ancora posti in essere all'approvazione dei PNRR, circostanza che ha limitato la valutazione della Commissione riguardo alla capacità amministrativa²⁷.

45 Inoltre, il 57 % degli organismi di coordinamento dell'RRF interpellati dalla Corte riteneva probabile o molto probabile che l'assorbimento dei fondi RRF in aggiunta agli altri fondi dell'UE del periodo 2021-2027 avrebbe costituito una sfida. Nella valutazione intermedia la Commissione ha inoltre riferito che alcuni Stati membri avevano incontrato difficoltà con l'aumento del carico di lavoro dall'avvio dell'RRF e che pertanto occorre proseguire gli sforzi volti a migliorare le capacità amministrative nazionali²⁸.

²³ Bulgaria, Estonia, Croazia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Polonia, Portogallo, Romania e Slovacchia.

²⁴ [Analisi 1/2023](#), "I finanziamenti dell'UE a titolo della politica di coesione e del dispositivo per la ripresa e la resilienza: un'analisi comparativa", paragrafo 53.

²⁵ [Relazioni annuali sull'esercizio finanziario 2022](#), Capitolo 2 – Gestione finanziaria e di bilancio, paragrafo 2.65.

²⁶ [Parere 6/2020](#) sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un dispositivo per la ripresa e la resilienza (COM(2020) 408), paragrafo 32.

²⁷ [Relazione speciale 21/2022](#), "Piani nazionali per la ripresa e la resilienza: la valutazione della Commissione", paragrafi 98-105.

²⁸ Commissione europea, "Rafforzare l'UE attraverso riforme e investimenti ambiziosi", [COM\(2024\) 82 final](#), pag. 17.

46 Tuttavia, non tutti gli Stati membri sono stati interessati da problemi di capacità amministrativa in egual misura: circa un terzo degli organismi di coordinamento interpellati non lo ha ritenuto un aspetto preoccupante. Ciò vale in particolare per gli Stati membri la cui dotazione finanziaria nell'ambito dell'RRF era bassa in proporzione al PIL e/o ai finanziamenti a titolo di altri strumenti di finanziamento dell'UE. Un'altra ragione per cui, secondo il sondaggio, la capacità amministrativa non destava preoccupazione era il fatto che gli Stati membri interessati avevano creato strutture specifiche (ad esempio, apposite unità preposte all'RRF all'interno delle autorità nazionali) per facilitare l'attuazione di detto dispositivo.

Incertezza sulle modalità di applicazione delle norme specifiche per l'attuazione dell'RRF

47 Il regolamento RRF comprende una serie di norme specifiche relative alla propria attuazione:

- o l'RRF deve sostenere solo misure conformi al **principio DNSH**²⁹. L'RRF è il primo strumento ad avere tale principio come condizione di finanziamento. Il regolamento RRF stabilisce inoltre che la Commissione deve fornire orientamenti tecnici sulle modalità di applicazione di questo principio nel contesto dell'RRF³⁰;
- o la Commissione deve valutare, al più tardi entro due mesi dal ricevimento di una richiesta di pagamento, se i pertinenti **traguardi e obiettivi** stabiliti nella decisione di esecuzione del Consiglio siano stati **conseguiti in misura soddisfacente**. Ai fini di tale valutazione dovrebbero essere prese in considerazione anche le ulteriori specifiche previste negli accordi operativi³¹.

48 Nei colloqui intrattenuti, le autorità degli Stati membri hanno individuato nell'applicazione delle diverse norme di attuazione e nell'incertezza su come applicarle una delle difficoltà che ostacolano il conseguimento tempestivo dei traguardi e degli obiettivi e, quindi, l'assorbimento.

²⁹ Articolo 5 del [regolamento RRF](#).

³⁰ Commissione europea, "Orientamenti tecnici sull'applicazione del principio "non arrecare un danno significativo" a norma del regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza" (2021/C 58/01).

³¹ Articolo 24, paragrafo 3, del [regolamento RRF](#).

49 Sebbene la Commissione abbia fornito orientamenti tecnici e informazioni supplementari nelle discussioni informali, l'applicazione del principio DNSH era una novità e le autorità nazionali hanno pertanto ritenuto problematiche le disposizioni corrispondenti.

50 La Commissione ha sospeso la valutazione delle richieste di pagamento per chiedere all'occorrenza informazioni supplementari sul conseguimento dei traguardi e degli obiettivi da parte degli Stati membri inclusi nel campione. Il campione di misure della Corte mostra che, per alcune di esse, la Commissione e gli Stati membri interessati davano un'interpretazione diversa di cosa costituisca un "conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi". Tali differenze d'interpretazione hanno richiesto ulteriori discussioni e tempo per essere risolte.

51 Sebbene la Commissione abbia fornito su base bilaterale ulteriori chiarimenti in merito al soddisfacente conseguimento dei traguardi e degli obiettivi, solo nel febbraio 2023 sono stati emanati orientamenti scritti³². Nonostante ciò, dal sondaggio della Corte emerge che il 65 % degli organismi di coordinamento dell'RRF negli Stati membri è d'accordo o pienamente d'accordo sul fatto che la definizione di "conseguimento soddisfacente" comporta un rischio per l'assorbimento tempestivo dei fondi (cfr. *allegato I*).

52 Il *riquadro 4* fornisce esempi di misure incluse nel campione della Corte rese difficili da attuare in ragione delle norme specifiche per l'attuazione dell'RRF e dell'incertezza sulle relative modalità di applicazione.

³² Commissione europea, "Due anni di dispositivo per la ripresa e la resilienza – Uno strumento peculiare al centro della trasformazione verde e digitale dell'UE", COM(2023) 99 final, allegato I.

Riquadro 4

Esempio di misure difficili da attuare in ragione delle norme specifiche per l'attuazione dell'RRF e dell'incertezza sulle relative modalità di applicazione

Principio "non arrecare un danno significativo"

Il PNRR dell'Italia comprendeva un investimento per la costruzione di un certo numero di chilometri di infrastrutture di trasporto pubblico in determinate aree metropolitane. Nel corso dell'audit, le autorità italiane hanno espresso preoccupazione in merito al tempestivo adempimento della misura, anche perché uno dei progetti non poteva rispettare il principio DNSH, in quanto situato in un'area vulcanica. Hanno infine chiesto di modificare la misura eliminando i riferimenti specifici a uno dei siti in cui l'infrastruttura sarebbe stata sviluppata e di sostituire l'obiettivo iniziale con un traguardo per aggiudicare il contratto. La Commissione ha accettato tale proposta.

Soddisfacente conseguimento dei traguardi e degli obiettivi

Il PNRR della Romania comprendeva un investimento per sviluppare la generazione combinata di calore ed energia in sistemi di teleriscaldamento, con una capacità installata di produzione di energia elettrica pari almeno a 300 megawatt (MW). Il traguardo iniziale per questa misura era la firma di contratti d'appalto, seguita da un obiettivo di messa in servizio di 300 MW di capacità.

Dopo aver presentato una prima serie di contratti, la Commissione ha messo in dubbio la loro validità e il fatto che fossero sufficienti a coprire l'obiettivo di 300 MW. Le autorità rumene ne hanno presentati di supplementari, dichiarando di coprire una capacità complessiva di 349 MW. Hanno inoltre affermato che la loro comprensione iniziale del traguardo aveva risentito di alcune incoerenze tra le versioni inglese e rumena delle decisioni di esecuzione del Consiglio e degli accordi operativi.

Ne è conseguito che la procedura di valutazione finale è durata sei mesi, alla fine dei quali la Commissione ha concluso che il traguardo non era ancora stato conseguito in modo soddisfacente, in quanto le autorità rumene non avevano fornito una ragionevole garanzia che i contratti firmati fossero collegati alle esigenze di teleriscaldamento del paese. Inoltre, la Commissione ha ritenuto che le autorità non avessero valutato con precisione se le domande soddisfacessero i requisiti stabiliti nell'invito. Di conseguenza, ha parzialmente sospeso il pagamento in questione.

I fondi erogati non hanno ancora raggiunto necessariamente i destinatari finali e l'espressione "destinatario finale" non è sempre utilizzata in modo coerente

53 Nel contesto dell'RRF, i finanziamenti sono considerati assorbiti una volta erogati agli Stati membri, in quanto beneficiari dei fondi del dispositivo. L'assorbimento non significa pertanto che tali fondi abbiano raggiunto i destinatari finali (cfr. paragrafo [11](#)). Tuttavia, al fine di ottenere informazioni sui finanziamenti dell'RRF che hanno già raggiunto l'economia reale, la Corte ha chiesto agli Stati membri di indicare: i) la percentuale di finanziamenti dell'RRF erogati dal bilancio nazionale ai destinatari finali e ii) la collocazione dei finanziamenti dell'RRF che avevano finora ricevuto dalla Commissione.

54 Nell'ottobre 2023, la Corte ha contattato i 22 Stati membri che avevano ricevuto fondi RRF per chiedere loro informazioni sulla collocazione attuale di tali fondi. Sebbene alcuni di essi (tre) non abbiano fornito tali informazioni o (quattro) abbiano fornito informazioni incomplete o incoerenti, per i 15 Stati membri che le hanno fornite, circa la metà dei fondi ricevuti aveva raggiunto i destinatari finali.

55 A partire da marzo 2023 gli Stati membri sono tenuti a pubblicare e aggiornare due volte l'anno gli elenchi dei 100 destinatari finali che ricevono l'importo più elevato di finanziamenti per l'attuazione delle misure incluse nei rispettivi PNRR³³, al fine di aumentare la trasparenza per quanto riguarda l'utilizzo dei fondi RRF³⁴.

Gli orientamenti della Commissione hanno definito³⁵ come "destinatario finale" il soggetto ultimo che riceve fondi e che non è un appaltatore o un subappaltatore. Nell'analisi di tali elenchi, tuttavia, la Corte ha rilevato che l'interpretazione della locuzione "destinatario finale" varia da uno Stato membro all'altro per misure analoghe. A titolo di esempio:

- o per le misure relative all'erogazione di finanziamenti alle imprese, i destinatari finali, secondo l'interpretazione di alcuni Stati membri, comprendevano le istituzioni che concedono i finanziamenti a livello nazionale o addirittura dell'UE (come la Banca europea per gli investimenti, il Fondo europeo per gli investimenti o la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo), mentre per altri Stati membri andavano intese le imprese che ricevono il finanziamento;
- o per le misure relative alla riqualificazione energetica degli edifici pubblici, in alcuni Stati membri erano registrati come destinatari finali ministeri o città e in altri Stati membri società pubbliche di servizi energetici o imprese private;
- o per le misure relative alla fornitura di dispositivi digitali nel sistema dell'istruzione, in alcuni Stati membri erano registrati come destinatari finali ministeri o comuni e in altri Stati membri le università o le scuole stesse.

56 Le autorità nazionali hanno inoltre confermato nelle riunioni con gli auditor della Corte che l'attuale definizione di destinatario finale lascia spazio all'interpretazione.

³³ Articolo 1, punto 10), del [regolamento \(UE\) 2023/435](#) che modifica il regolamento (UE) 2021/241 per quanto riguarda l'inserimento di capitoli dedicati al piano REPowerEU nei piani per la ripresa e la resilienza e che modifica i regolamenti (UE) n. 1303/2013, (UE) 2021/1060 e (UE) 2021/1755, e la direttiva 2003/87/CE.

³⁴ Commissione europea, "Orientamenti sui piani per la ripresa e la resilienza nel contesto di REPowerEU" ([2023/C 80/01](#)), pag. 34.

³⁵ Commissione europea, "Orientamenti sui piani per la ripresa e la resilienza nel contesto di REPowerEU" ([2023/C 80/01](#)), pag. 34.

La Commissione e gli Stati membri hanno intrapreso azioni per agevolare l'assorbimento; è tuttavia prematuro verificare se abbiano un impatto positivo

57 La Commissione e gli Stati membri hanno adottato misure per facilitare l'assorbimento, tra cui:

- modifiche dei PNRR per far fronte al variare delle circostanze esterne;
- sostegno e orientamenti della Commissione per ridurre le divergenze nell'interpretazione delle norme di attuazione;
- misure volte ad aumentare la capacità amministrativa;
- creazione di un sistema per monitorare l'attuazione dell'RRF.

58 La Corte ha verificato se le misure adottate siano tali da ovviare ai problemi individuati.

Tutti gli Stati membri inclusi nel campione hanno chiesto modifiche al rispettivo PNRR, ma resta da vederne l'impatto sull'assorbimento

59 Il regolamento RRF stabilisce le condizioni alle quali uno Stato membro può modificare il proprio PNRR (cfr. paragrafo **06**). Gli orientamenti della Commissione agli Stati membri forniscono ulteriori dettagli su quando e come questi possono richiedere tali revisioni.

60 Per le 42 misure del campione, la Corte ha valutato quante di esse sono state oggetto di modifiche, nonché la natura di tali modifiche (cfr. paragrafo **06**). La Corte osserva che 27 delle misure incluse nel campione (64 %) sono state oggetto di modifiche, di cui 23 sulla base del fatto che non potevano essere raggiunti traguardi e obiettivi a causa di "circostanze oggettive" (articolo 21, paragrafo 1, del regolamento RRF). Le modifiche consistevano principalmente nell'abbassare gli obiettivi, nel rinviare il completamento delle misure o nell'eliminare misure dal PNRR (cfr. **tabella 1**).

Tabella 1 – Modifiche richieste per le misure incluse nel campione

Stato membro	Numero di misure nel campione	Numero di misure per le quali sono state richieste modifiche	Numero di misure valutate positivamente dalla Commissione	Numero di misure per le quali era richiesta la modifica ai sensi dell'articolo 21	Esempi di modifiche proposte
Italia	10	10	10	10	Modifica della descrizione della misura Obiettivi più bassi Rinvio del completamento Eliminazione della misura
Romania	11	4	4	2	Obiettivi più bassi Eliminazione del traguardo
Slovacchia	11	8	8	7	Obiettivi più bassi Rinvio del completamento
Spagna	10	5	5	4	Obiettivi più bassi Rinvio del completamento
Totale	42	27	27	23	

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei PNRR modificati.

61 Il regolamento RRF non spiega con chiarezza cosa si intenda esattamente per “circostanze oggettive” che giustificano modifiche. Tuttavia, nel febbraio 2023 la Commissione ha pubblicato orientamenti sui PNRR nel contesto di REPowerEU³⁶ in cui forniva ulteriori chiarimenti su tali circostanze oggettive, nonché esempi.

62 In generale, gli Stati membri hanno proposto modifiche ai PNRR al fine di trovare una soluzione per le misure altrimenti non più realizzabili, facilitando quindi l’assorbimento. Tuttavia, negli orientamenti la Commissione afferma che le modifiche proposte non dovrebbero ridurre l’ambizione generale dei PNRR³⁷; questo aspetto non rientrava però nell’estensione dell’audit della Corte.

63 Inoltre, il 58 % dei 26 organismi di coordinamento dell’RRF che hanno risposto al sondaggio della Corte è pienamente d’accordo sul fatto che sarebbero necessari ulteriori orientamenti della Commissione sul processo e sulle condizioni per la modifica dei PNRR al fine di garantire un assorbimento tempestivo dei fondi. Inoltre, solo il 46 % di essi ha ritenuto che gli orientamenti fossero stati forniti in tempo utile.

³⁶ Commissione europea, “Orientamenti sui piani per la ripresa e la resilienza nel contesto di REPowerEU” (2023/C 80/01), pag. 11-12.

³⁷ Commissione europea, “Orientamenti sui piani per la ripresa e la resilienza nel contesto di REPowerEU” (2023/C 80/01), pag. 12.

La Commissione ha fornito orientamenti in merito alle norme specifiche per l'attuazione dell'RRF, ma rimangono margini di interpretazione

Soddisfacente conseguimento dei traguardi e degli obiettivi e pagamenti parziali

64 Per agevolare l'assorbimento, la Commissione ha fornito orientamenti agli Stati membri e ha favorito lo scambio delle buone pratiche tra gli Stati membri. Il 21 febbraio 2023 la Commissione ha pubblicato il quadro di riferimento per valutare il conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi e la metodologia per determinare la sospensione dei pagamenti³⁸. La Corte ha osservato che la Commissione ha fornito la metodologia due anni dopo l'inizio del periodo di attuazione dell'RRF e che rimangono margini di interpretazione, in particolare perché i traguardi e gli obiettivi sono spesso definiti in modo vago³⁹. Inoltre, la decisione di ridurre i pagamenti in caso di mancato conseguimento di determinati traguardi o obiettivi rimane discrezionale in una certa misura⁴⁰.

65 Inoltre, secondo la metodologia, alcuni elementi degli accordi operativi (quali il meccanismo di verifica e le fasi di monitoraggio) non andrebbero considerati come requisiti durante la valutazione, anche se (come ha sottolineato la Corte in precedenti relazioni di audit) le informazioni fornite nel meccanismo di verifica rendono i traguardi notevolmente più chiari o più misurabili rispetto alle descrizioni contenute nelle decisioni di esecuzione del Consiglio⁴¹.

³⁸ Commissione europea, "Due anni di dispositivo per la ripresa e la resilienza – Uno strumento peculiare al centro della trasformazione verde e digitale dell'UE", COM(2023) 99, allegati I e II.

³⁹ [Relazione speciale 21/2022](#), "Piani nazionali per la ripresa e la resilienza: la valutazione della Commissione – È adeguata nel complesso, ma l'attuazione rimane a rischio", paragrafo 82.

⁴⁰ [Relazioni annuali sull'esercizio finanziario 2022](#), capitolo 11: "Il dispositivo per la ripresa e la resilienza", paragrafi 11.19 e 11.37.

⁴¹ [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", paragrafi 28-29.

66 Nel sondaggio condotto dalla Corte presso gli organismi di coordinamento dell'RRF, le risposte alla domanda se gli orientamenti fossero stati forniti in tempo utile e in modo facilmente accessibile, nonché se facilitassero l'assorbimento, erano distribuite in modo relativamente uniforme. Tuttavia, il 61 % di detti organismi era d'accordo o pienamente d'accordo sul fatto che fossero ancora necessari ulteriori orientamenti e informazioni da parte della Commissione.

Principio “non arrecare un danno significativo”

67 Come indicato al paragrafo 47, l'RRF è stato il primo strumento a introdurre il principio DNSH come condizione di finanziamento. La Commissione ha pubblicato in tempo utile gli orientamenti tecnici sull'applicazione del principio DNSH. Tuttavia, durante le visite di audit effettuate dagli auditor della Corte, le autorità degli Stati membri hanno dichiarato che era difficile applicarli a causa della loro complessità, nonostante il sostegno fornito dalla Commissione.

68 Ciò è stato confermato anche dalle risposte al sondaggio condotto dalla Corte presso gli organismi di attuazione dell'RRF: secondo il 60 % circa di esse, sarebbero necessari ulteriori orientamenti sull'applicazione del principio DNSH per garantire un assorbimento tempestivo dei fondi del dispositivo. Nel settembre 2023 la Commissione ha pubblicato ulteriori orientamenti sull'applicazione del principio DNSH⁴². È troppo presto per valutare se rispondono alle sfide che gli Stati membri hanno dovuto affrontare finora.

⁴² Comunicazione della Commissione C(2023) 6454 final, “Orientamenti tecnici sull'applicazione del principio “non arrecare un danno significativo” a norma del regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza”.

Gli Stati membri inclusi nel campione della Corte hanno adottato misure per aumentare la capacità amministrativa, ma devono ancora far fronte a carenze di personale

69 Negli orientamenti sui piani per la ripresa e la resilienza, la Commissione ha sottolineato che, per garantire un'attuazione efficace in modo che le riforme e gli investimenti procedano come da programma, gli Stati membri dovrebbero utilizzare in modo efficiente le proprie risorse e garantire la capacità amministrativa necessaria⁴³.

70 Gli Stati membri inclusi nel campione della Corte prevedevano una serie di misure volte a rafforzare la capacità amministrativa ai fini dell'attuazione dell'RRF. Comprendevano l'assunzione di personale aggiuntivo, la fornitura di sostegno operativo e la semplificazione delle procedure amministrative. Permangono tuttavia alcuni problemi, come si illustra di seguito.

- o Il PNRR della Spagna comprendeva riforme specifiche volte a modernizzare la pubblica amministrazione del paese rafforzando il quadro in materia di appalti pubblici, migliorando le procedure di assunzione e sviluppando un sistema per gestire e monitorare l'attuazione dell'RRF. Tuttavia, il completamento di alcune misure non è stato così rapido come previsto. È questo il caso, ad esempio, di una riforma volta a rafforzare la capacità dell'amministrazione di attrarre e trattenere personale, che è stata infine approvata dal parlamento spagnolo nel dicembre 2023. Inoltre, in una relazione dell'aprile 2023 l'istituzione superiore di controllo spagnola ha constatato la presenza di difficoltà a pianificare adeguatamente le risorse umane e a garantire risorse adeguate (in particolare a livello regionale) per attuare l'RRF⁴⁴.

⁴³ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Guidance to member states – Recovery and resilience plans (SWD(2021) 12 final)*, parte 1/2, pag. 45.

⁴⁴ Tribunal de Cuentas, *Informe de fiscalización sobre las medidas adoptadas en el ámbito autonómico para la implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, n. 1515.

- Il PNRR rumeno comprendeva una serie di riforme volte a migliorare la qualità della pubblica amministrazione nazionale. La Romania ha conseguito il traguardo relativo alla definizione del quadro istituzionale per il PNRR e del mandato giuridico degli organismi competenti. Sono state presentate diverse proposte per riorganizzare l'organismo di coordinamento dell'RRF rumeno, anche per aumentare il personale coinvolto nella gestione dei fondi del dispositivo. Tuttavia, l'aumento del personale non corrispondeva nel maggio 2023 a quello individuato dall'organismo di coordinamento dell'RRF come necessario per attuare tale dispositivo.
- L'Italia ha completato una serie di riforme della pubblica amministrazione, anche in relazione alle procedure di assunzione, all'istituzione del sistema informatico per monitorare e gestire l'attuazione dell'RRF e la semplificazione delle procedure amministrative. Ha inoltre incluso un traguardo sull'aumento della capacità amministrativa delle autorità locali⁴⁵. Tuttavia, nel marzo 2023 l'istituzione superiore di controllo italiana ha rilevato difficoltà relative all'elevato avvicendamento del personale assunto e ha sottolineato che le procedure per l'attuazione del PNRR erano complesse e molte autorità non disponevano ancora dell'organico necessario⁴⁶.
- La Slovacchia ha attuato una riforma volta a rafforzare la capacità amministrativa a livello sia locale che nazionale. Ciò ha comportato l'approvazione della base giuridica che istituisce gli organismi competenti e ne definisce i ruoli e le responsabilità e l'analisi dell'assetto organizzativo dei servizi preposti all'attuazione del PNRR. Nell'ottobre 2022 l'autorità di audit slovacca ha evidenziato carenze relative alle strutture organizzative e all'organico, nonché la mancanza di orientamenti sufficienti a livello nazionale, in particolare per assicurare adeguati controlli interni⁴⁷.

⁴⁵ Cfr. anche le [relazioni annuali per l'esercizio finanziario 2022](#) sull'esecuzione del bilancio dell'UE e sulle attività finanziate dal 9°, 10° e 11° Fondo europeo di sviluppo (FES) per l'esercizio finanziario 2022, paragrafo 11.33 e riquadro 11.3.

⁴⁶ Corte dei conti, [Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza \(PNRR\)](#).

⁴⁷ Autorità nazionale di attuazione e coordinamento (NIKA), *Summary of audits pursuant to Article 22(2)(c) of Regulation (EU) 2021/241 and Annex III to the financing agreement*, ottobre 2022.

Gli Stati membri e la Commissione hanno istituito sistemi per monitorare lo stato di avanzamento dell'attuazione, ma i ritardi non sono tenuti sotto osservazione in modo sistematico

71 Gli Stati membri sono tenuti a stabilire, nei rispettivi PNRR, modalità per il monitoraggio e l'attuazione efficaci degli stessi, compresi il calendario previsto, i traguardi e gli obiettivi e i relativi indicatori⁴⁸. Come osservato nella relazione speciale della Corte sul quadro di monitoraggio della performance dell'RRF⁴⁹, gli Stati membri e la Commissione hanno istituito in tempi brevi i sistemi informatici e le strutture di governance e di controllo dell'RRF.

72 Il sondaggio condotto dalla Corte presso gli organismi di coordinamento dell'RRF mostra che gli Stati membri hanno adottato approcci diversi nella progettazione dei propri sistemi informatici per il monitoraggio dell'attuazione. I risultati del sondaggio dimostrano, nella maggior parte dei casi, la capacità dei sistemi informatici di monitorare il conseguimento dei traguardi e degli obiettivi in qualsiasi momento, sia per lo Stato membro nel suo insieme che per i destinatari finali. Tuttavia, dei quattro Stati membri inclusi nel campione, la Romania e la Slovacchia fanno eccezione, in quanto i loro sistemi di monitoraggio non erano in grado di fornire scomposizioni così dettagliate. Inoltre, il sistema informatico rumeno non era utilizzato da tutti i ministeri competenti per l'attuazione e pertanto non includeva informazioni complete sull'attuazione. Di conseguenza, l'organismo di coordinamento dell'RRF non sempre disponeva di informazioni tempestive sui progressi delle misure in questione, cosa che invece gli consentirebbe di ovviare a eventuali ritardi e di facilitare l'assorbimento. Al momento dell'audit della Corte, entrambi gli Stati membri stavano istituendo nuovi sistemi di monitoraggio.

73 Inoltre, in circa metà delle risposte al sondaggio della Corte è stato indicato che i sistemi di monitoraggio non prevedevano un "sistema di allerta precoce" per notificare i ritardi nei progressi compiuti verso il conseguimento dei traguardi o degli obiettivi prima della scadenza prevista o per segnalare l'annullamento dei traguardi o degli obiettivi conseguiti in precedenza (per i risultati dettagliati del sondaggio della Corte sui sistemi di monitoraggio, cfr. [allegato III](#)).

⁴⁸ Articolo 18, paragrafo 4, lettera p), e articolo 19, paragrafo 3, lettera h), del regolamento RRF.

⁴⁹ [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", paragrafi 54-57.

74 Il regolamento RRF⁵⁰ impone agli Stati membri di riferire due volte l'anno in merito ai progressi compiuti nell'attuazione dei rispettivi PNRR. Lo scopo di tali relazioni è fornire un accurato quadro dello stato di avanzamento relativo all'attuazione di tutti i piani e consentire alla Commissione di individuare i potenziali rischi da affrontare con gli Stati membri. Analizzando le relazioni semestrali presentate dagli Stati membri, gli auditor della Corte hanno riscontrato che non tutte fornivano sistematicamente informazioni complete sui motivi dei ritardi nel conseguimento dei traguardi e degli obiettivi, limitandosi, in molti casi, a descrizioni generali delle misure adottate. La Commissione ha inoltre osservato che, talvolta, le informazioni fornite dagli Stati membri sui progressi compiuti verso il conseguimento dei traguardi e degli obiettivi non erano corrette.

75 Il fatto che le informazioni siano incomplete e inesatte limita la capacità della Commissione di intervenire per affrontare tempestivamente le cause alla base dei ritardi e attenuare i rischi che ne derivano per l'assorbimento. La Commissione mantiene regolari contatti con gli Stati membri, ma non chiede loro sistematicamente di fornire informazioni sulle azioni intraprese per fronteggiare i ritardi o le sfide incontrate nel conseguimento dei traguardi e degli obiettivi, sebbene attui l'RRF in regime di gestione diretta e sia investita della responsabilità ultima.

Per come concepito, l'RRF comporta rischi per l'assorbimento e il completamento delle misure entro il 31 agosto 2026

76 Uno degli obiettivi del presente audit era evidenziare, in una fase precoce, eventuali rischi per l'attuazione dell'RRF entro i termini stabiliti dalla normativa e, quindi, per il conseguimento degli obiettivi dell'RRF a lungo termine. La Corte ha pertanto appurato se vi fossero rischi per l'assorbimento nella seconda metà del periodo di attuazione. Nell'analisi, la Corte ha prestato particolare attenzione ai rischi per il completamento delle misure, che sono un elemento chiave per il conseguimento degli obiettivi dell'RRF. La Corte ha inoltre valutato se gli esborsi di fondi riflettano i progressi compiuti nel conseguimento dei traguardi e degli obiettivi.

⁵⁰ Articolo 27 del regolamento RRF.

La quantità e la natura dei traguardi e degli obiettivi ancora da raggiungere comportano rischi per l'assorbimento e il completamento delle misure

77 In linea con il regolamento RRF, i PNRR hanno stabilito, tra l'altro, traguardi e obiettivi, nonché un calendario per l'attuazione delle riforme e degli investimenti da completare entro il 31 agosto 2026⁵¹. Inoltre, le decisioni di esecuzione del Consiglio per ciascuno Stato membro includono una data indicativa per il conseguimento di ciascun traguardo e obiettivo.

Il numero significativo di traguardi e obiettivi da conseguire nella seconda metà del periodo di attuazione comporta rischi per l'assorbimento e il completamento delle misure

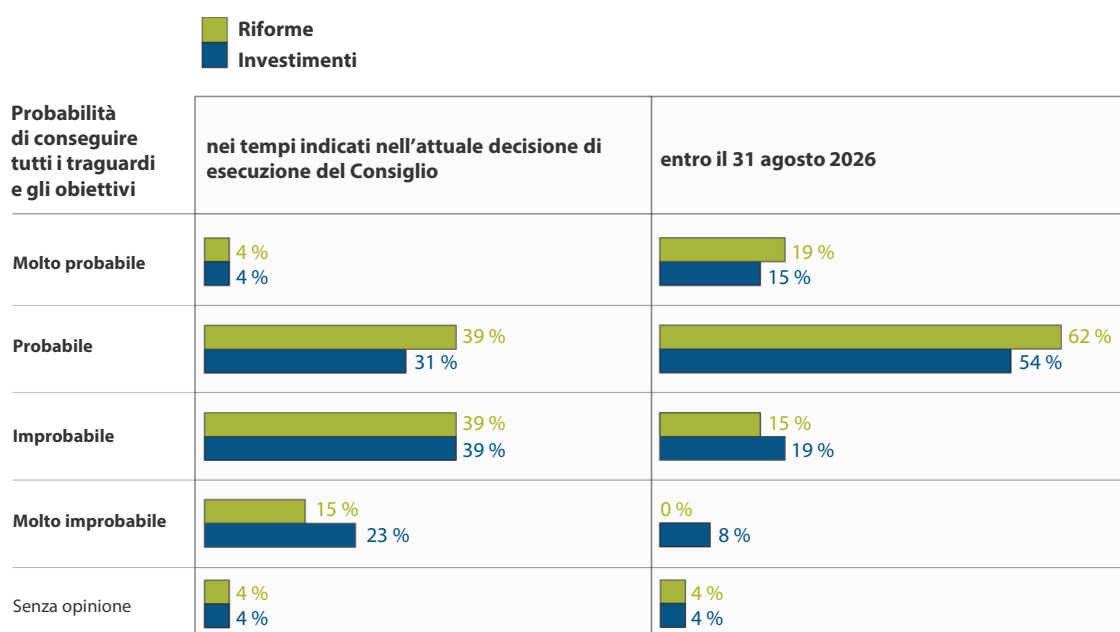
78 La Corte ha analizzato la distribuzione dei traguardi e degli obiettivi nel tempo e, in particolare, la percentuale di traguardi e obiettivi ancora da conseguire nella seconda metà del periodo di attuazione dell'RRF.

79 Il numero di traguardi e obiettivi da conseguire non è distribuito uniformemente nel periodo di attuazione dell'RRF. Le 73 richieste di pagamento presentate entro la fine del 2023 comprendevano 1 750 traguardi e obiettivi, ossia solo il 28 % circa dei 6 234 traguardi e obiettivi previsti nelle decisioni di esecuzione del Consiglio iniziali. Le difficoltà e i ritardi incontrati dagli Stati membri nel conseguire i traguardi e gli obiettivi entro le date indicate nelle decisioni di esecuzione del Consiglio, già dall'avvio dell'RRF (cfr. paragrafo 27), mettono a repentaglio l'assorbimento e le misure rischiano di non essere completate come previsto, a causa dell'effetto cumulato atteso di tali ritardi.

80 A integrazione dell'analisi, il sondaggio della Corte comprendeva domande sulla probabilità che i traguardi e gli obiettivi siano conseguiti entro la data indicata nella decisione di esecuzione del Consiglio e che le misure siano completate entro la fine del periodo di attuazione dell'RRF (*figura 8*). La Corte osserva che solo due Stati membri hanno ritenuto probabile il conseguimento di tutti i traguardi e obiettivi di investimento entro la data indicata nella decisione di esecuzione del Consiglio.

⁵¹ Articolo 18 del regolamento RRF.

Figura 8 – Probabilità di conseguire i traguardi e gli obiettivi come previsto



Fonte: sondaggio della Corte presso gli organismi di coordinamento dell'RRF.

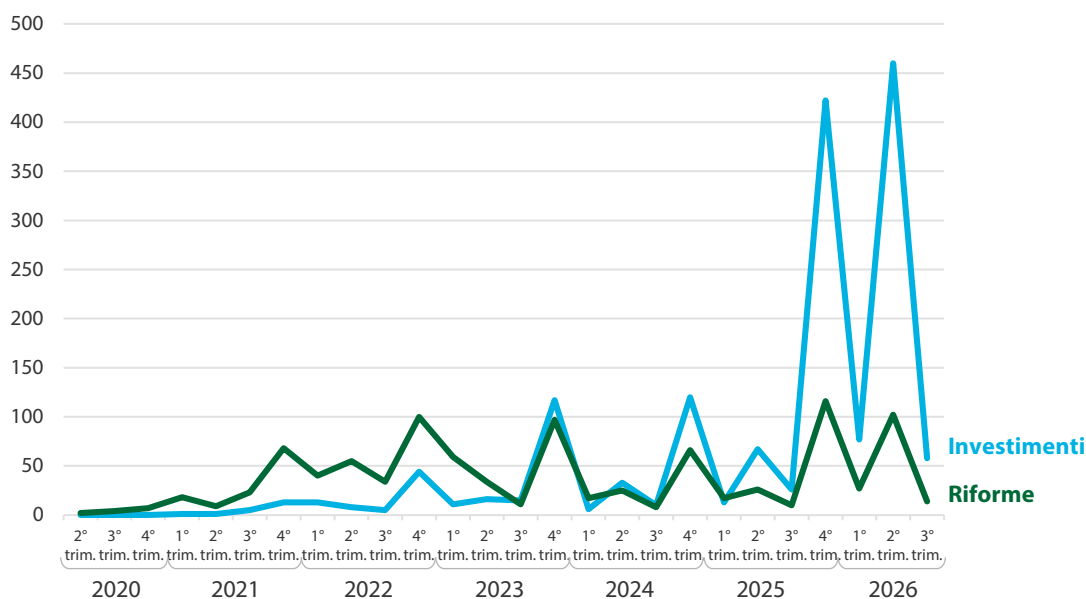
Il passaggio dalle riforme agli investimenti e il raggiungimento della fase finale di attuazione aumentano il rischio di ritardi

81 I PNRR iniziali comprendevano 2 530 misure, delle quali 1 541 erano investimenti e 989 riforme. Una grande maggioranza di Stati membri ha deciso di attuare innanzitutto le riforme, in quanto importanti spesso per facilitare l'attuazione efficiente ed efficace degli investimenti⁵², che nella maggior parte dei casi vengono al secondo posto, come conferma la Commissione⁵³ (cfr. *figura 9*).

⁵² Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Guidance to member states – Recovery and resilience plans (SWD(2021) 12 final)*, parte 1/2, pag. 15.

⁵³ Commissione europea, "Rafforzare l'UE attraverso riforme e investimenti ambiziosi", COM(2024) 82 final, pag. 4.

Figura 9 – Numero di riforme e investimenti da completare per trimestre, 2020-2026



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

82 Gli Stati membri hanno previsto di completare traguardi e obiettivi relativi al 39 % di tutti gli investimenti e al 14 % di tutte le riforme previste nel 2026, durante gli ultimi otto mesi del periodo di attuazione dell'RRF. Un'analisi dei singoli Stati membri rivela che 16 di essi prevedevano di completare i traguardi e gli obiettivi relativi ad almeno il 30 % dei propri investimenti solo nel 2026, con valori che andavano dal 30 % nel caso della Spagna al 62 % nel caso dell'Italia e al 70 % in quello della Polonia (cfr. *allegato IV*).

83 Gli investimenti, in particolare quelli infrastrutturali, possono essere di natura piuttosto complessa e sono generalmente più sensibili ai ritardi causati da circostanze esterne, che esulano dal controllo degli Stati membri. Di conseguenza, è probabile che la concentrazione degli investimenti verso la fine del periodo di attuazione aumenti ulteriormente il rischio di ritardi e di rallentamento dell'assorbimento. Nel presentare la valutazione intermedia, la Commissione ha riconosciuto che la seconda metà del periodo di attuazione dell'RRF sarà più impegnativa della prima, in quanto gli investimenti raggiungono una fase critica nella loro attuazione⁵⁴.

⁵⁴ Commissione europea, *Statements by Executive Vice-President Dombrovskis and Commissioner Gentiloni at the press conference on the mid-term evaluation of the Recovery and Resilience Facility*, 21 febbraio 2024.

84 La Corte osserva inoltre che, all'avvio dell'RRF, i traguardi e gli obiettivi riguardavano le prime fasi di attuazione (quali l'adozione di leggi, la pubblicazione di inviti a presentare proposte o gare d'appalto, oppure la selezione dei progetti), mentre quelli nella seconda metà del periodo di attuazione dell'RRF sono spesso di natura più complessa e impegnativa, in quanto si riferiscono alle fasi finali dell'attuazione (come il completamento degli investimenti infrastrutturali o delle riforme, oppure talvolta perfino i relativi risultati).

85 Cosa ancora più importante, i traguardi e gli obiettivi nella seconda metà del periodo di attuazione dell'RRF sono spesso più strettamente connessi al completamento delle misure e al conseguimento degli obiettivi generali. Il mancato conseguimento di tali traguardi o obiettivi può pertanto comportare un rischio per l'assorbimento e il completamento delle misure in questione. La **tabella 2** riporta esempi della differenza tra il penultimo traguardo/obiettivo e quello finale per alcune misure negli Stati membri del campione.

Tabella 2 – Esempi della differenza tra il penultimo traguardo/obiettivo e quello finale per alcune misure negli Stati membri del campione

Stato membro	Descrizione	Penultimo traguardo/obiettivo	Traguardo/obiettivo finale incluso nell'ultima richiesta di pagamento
Italia	Produzione di idrogeno in aree industriali dismesse	Aggiudicazione dei progetti per la produzione di idrogeno in aree industriali dismesse. 1° trim. 2023	Completamento di almeno 10 progetti per la produzione di idrogeno in aree industriali dismesse, con capacità media di almeno 1-5 MW ciascuno. 2° trim. 2026
Romania	Sistemi integrati di mitigazione del rischio di alluvioni nei bacini idrografici forestali	Deve essere adottata la concezione progettuale per i lavori di ammodernamento finalizzati alla protezione dalle inondazioni. 1° trim. 2023	Deve essere completato il progetto per i lavori di ammodernamento finalizzati alla protezione dalle inondazioni. 2° trim. 2026

Stato membro	Descrizione	Penultimo traguardo/obiettivo	Traguardo/obiettivo finale incluso nell'ultima richiesta di pagamento
Slovacchia	Migliore performance degli istituti di istruzione superiore slovacchi – Riforma 5: concentrazione delle capacità di eccellenza nel campo dell'istruzione e della ricerca	Iniziare a riunire le università in unità più grandi. 4° trim. 2021	Completamento del processo di fusione delle unità di ricerca. 2° trim. 2026
Spagna	Programma di riqualificazione energetica degli edifici	Aggiudicazione dei lavori di ristrutturazione per edifici residenziali e non residenziali, con una riduzione media della domanda di energia primaria pari ad almeno il 30 %. 4° trim. 2023	Completamento dei lavori di ristrutturazione per edifici residenziali e non residenziali, con una riduzione media della domanda di energia primaria pari ad almeno il 30 %. 2° trim. 2026

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle decisioni di esecuzione del Consiglio.

Gli esborsi non riflettono necessariamente la quantità e l'importanza dei traguardi e degli obiettivi inclusi









































































































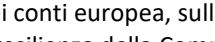







86 In generale, l'erogazione dei finanziamenti dovrebbe riflettere i progressi compiuti nel conseguimento dei traguardi e obiettivi⁵⁵. Tutti i pagamenti successivi al prefinanziamento iniziale si basano sul conseguimento dei traguardi e degli obiettivi inclusi nella corrispondente richiesta di pagamento. L'importo di ciascun pagamento e i traguardi e gli obiettivi da conseguire per riceverlo sono definiti nelle decisioni di esecuzione del Consiglio.

⁵⁵ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Guidance to member states – Recovery and resilience plans (SWD(2021) 12 final)*, parte 1/2, pag. 35.

87 I profili di pagamento sono l'esito di trattative con lo Stato membro in causa. Benché tengano conto della quantità e dell'importanza di traguardi e obiettivi⁵⁶, non le riflettono necessariamente. Alla fine del 2023 la Commissione aveva erogato il 37 % della dotazione totale dell'RRF (sovvenzioni e prestiti) in cambio del conseguimento soddisfacente del 19 % di tutti i traguardi e obiettivi, tenendo conto dell'ammontare dei prefinanziamenti già liquidato (cfr. [figura 10](#)).

⁵⁶ Relazione speciale 21/2022, "Piani nazionali per la ripresa e la resilienza: la valutazione della Commissione", paragrafo 73.

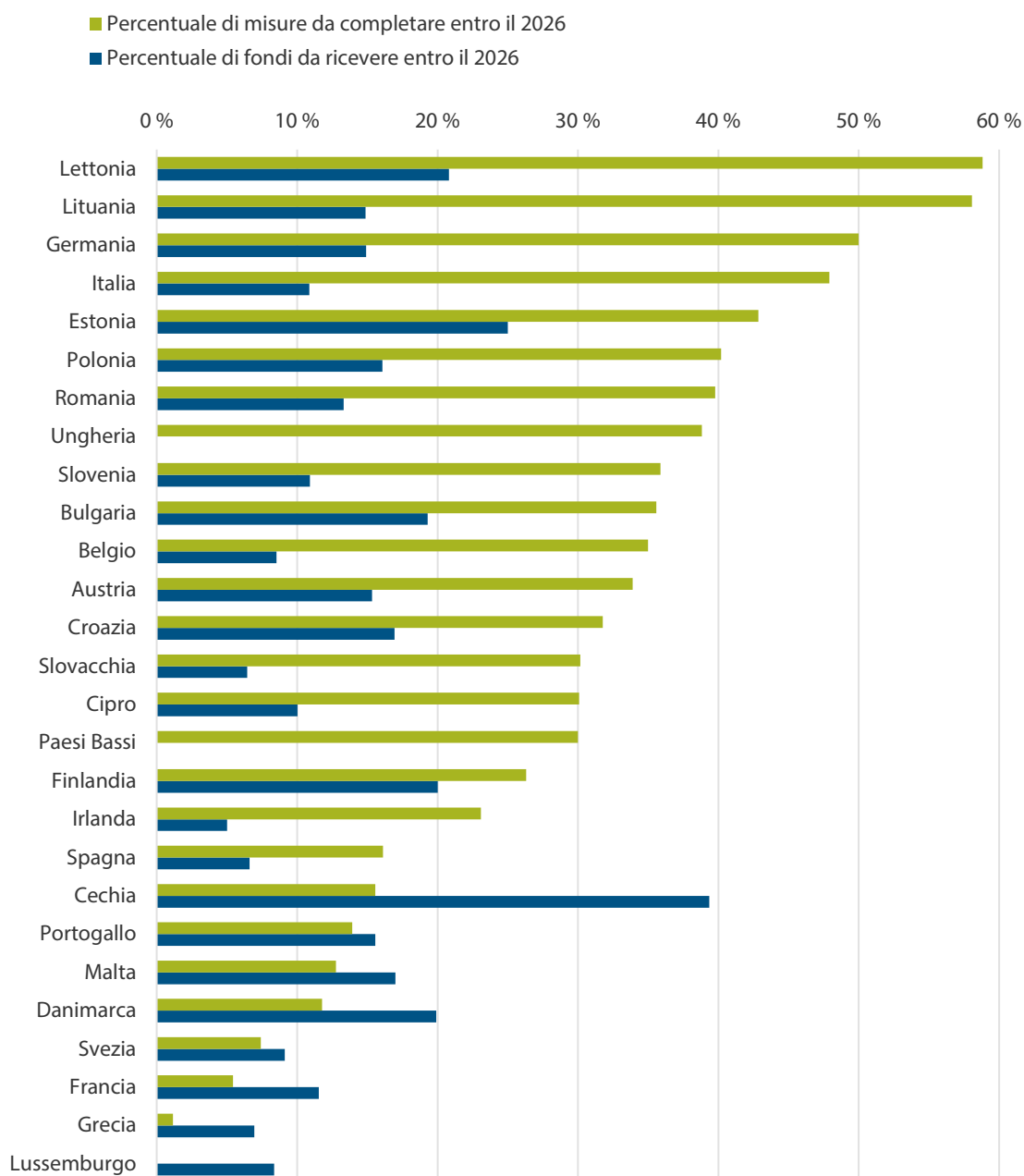
Figura 10 – Erogazioni a titolo dell'RRF per il conseguimento soddisfacente di traguardi e obiettivi a fine 2023

	Quota di fondi erogati	Quota di traguardi e obiettivi conseguiti in misura soddisfacente	Numero totale di traguardi e obiettivi	T e O conseguiti in misura soddisfacente entro il quarto trimestre del 2023
Francia	 59 %	 53 %	 175	 93
Portogallo	 48 %	 28 %	 341	 96
Spagna	 46 %	 29 %	 416	 121
Italia	 46 %	 34 %	 525	 178
Grecia	 40 %	 26 %	 331	 87
Croazia	 38 %	 28 %	 371	 104
UE-27	 37 %	 19 %	 2 159	 679
Slovacchia	 33 %	 30 %	 196	 58
Lussemburgo	 32 %	 41 %	 63	 26
Estonia	 30 %	 23 %	 124	 29
Lituania	 29 %	 16 %	 191	 31
Slovenia	 24 %	 31 %	 209	 64
Austria	 23 %	 26 %	 171	 44
Danimarca	 22 %	 32 %	 77	 25
Bulgaria	 22 %	 6 %	 346	 22
Romania	 21 %	 14 %	 507	 70
Malta	 19 %	 14 %	 138	 19
Germania	 17 %	 28 %	 129	 36
Cechia	 15 %	 15 %	 244	 37
Lettonia	 12 %	 4 %	 214	 9
Cipro	 8 %	 5 %	 271	 14
Belgio	 0 %	 0 %	 210	 0
Finlandia	 0 %	 0 %	 140	 0
Ungheria	 0 %	 0 %	 270	 0
Irlanda	 0 %	 0 %	 109	 0
Paesi Bassi	 0 %	 0 %	 127	 0
Polonia	 0 %	 0 %	 283	 0
Svezia	 0 %	 0 %	 56	 0

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

88 Inoltre, diversi Stati membri dovranno completare oltre il 50 % delle proprie misure nel 2026, mentre la maggior parte di essi riceverà meno del 20 % del finanziamento totale a tal fine (cfr. [figura 11](#)).

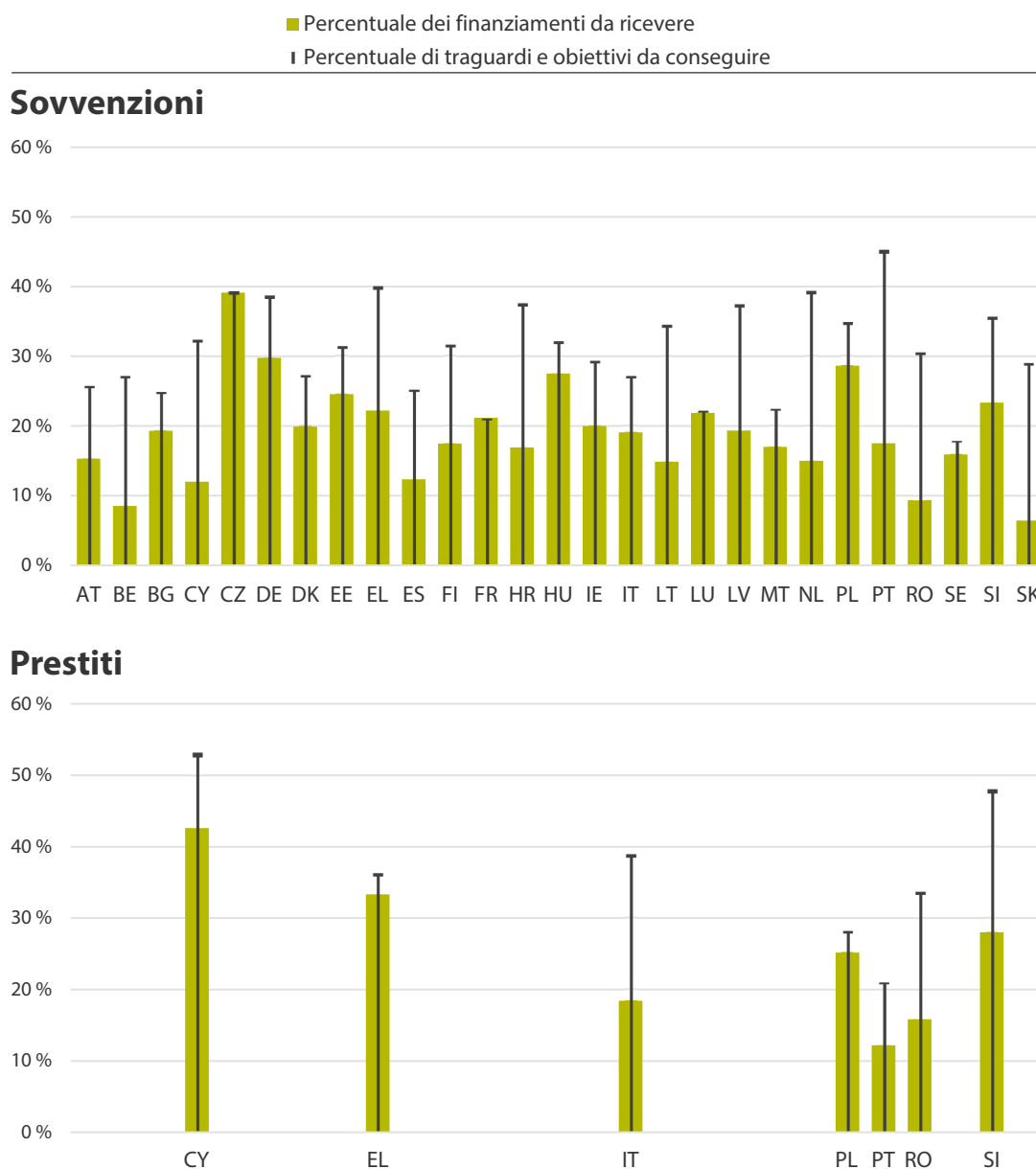
Figura 11 – Percentuale di misure con traguardi e obiettivi da conseguire rispetto alla quota di fondi da ricevere entro il 2026



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

89 Inoltre, il rapporto tra gli esborsi ricevuti e i traguardi e gli obiettivi conseguiti varia notevolmente da uno Stato membro all'altro (cfr. paragrafo 86). Ad esempio, le ultime due richieste di pagamento per il Portogallo rappresentano il 18 % dei finanziamenti totali dell'RRF a favore del paese, ma richiederanno il conseguimento del 45 % di tutti i traguardi e obiettivi inclusi nel suo PNRR. Tale relazione è simile, ad esempio, per Paesi Bassi (il 15 % dei finanziamenti contro il 39 % dei traguardi e degli obiettivi), Slovacchia (6 % contro 29 %), la Romania (9 % contro 31 %) e la Croazia (17 % rispetto al 38 %); cfr. [figura 12](#).

Figura 12 – Analisi della penultima richiesta di pagamento e di quella finale



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle decisioni di esecuzione del Consiglio.

90 Il fatto che il dispositivo per la ripresa e la resilienza sia concepito in modo tale che gli esborsi non riflettano necessariamente la quantità e l'importanza dei traguardi e degli obiettivi può comportare il rischio che sia erogata una quota significativa dei fondi dell'RRF senza che gli Stati membri abbiano completato le misure corrispondenti. In linea con il regolamento RRF, i PNRR hanno stabilito, tra l'altro, traguardi e obiettivi, nonché un calendario per l'attuazione delle riforme e degli investimenti da completare entro il 31 agosto 2026⁵⁷. La Corte osserva tuttavia che il regolamento RRF non prevede la possibilità di recuperare fondi relativi a traguardi e obiettivi già raggiunti, se le misure non sono completate. Ciò comporta un rischio per il conseguimento degli obiettivi dell'RRF e, di conseguenza, per gli interessi finanziari dell'UE qualora tali Stati membri non completino le misure concordate.

⁵⁷ Articolo 18, paragrafo 4, lettera i), del [regolamento RRF](#).

Conclusioni e raccomandazioni

91 La Corte conclude che, nelle fasi iniziali dell'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF), i prefinanziamenti hanno facilitato l'erogazione dei fondi. In seguito, tuttavia, l'assorbimento di questi ultimi ha subito ritardi, per vari motivi. La Corte ha rilevato che, sebbene la Commissione e gli Stati membri abbiano reagito a questa circostanza, permangono rischi per l'assorbimento e il completamento delle misure nella seconda metà del periodo di attuazione dell'RRF.

92 I prefinanziamenti previsti dalla normativa, pari fino a un massimo del 13 %, erano giustificati alla luce della crisi da cui trae origine l'RRF e hanno consentito di erogare fondi rapidamente alla maggior parte degli Stati membri (cfr. paragrafi [18-19](#)). La Corte ha tuttavia rilevato che, sebbene un rapido assorbimento dei finanziamenti dell'RRF fosse essenziale per la ripresa dalla crisi, l'assorbimento dei fondi nella prima metà del periodo di attuazione del dispositivo ha in genere registrato ritardi. A dicembre 2023 il numero di richieste di pagamento presentate alla Commissione era notevolmente inferiore a quanto previsto negli accordi operativi. Peraltro, i ritardi variavano da uno Stato membro all'altro per numero di richieste di pagamento presentate, finanziamenti richiesti e traguardi e obiettivi conseguiti, oltre che per durata (cfr. paragrafi [21-27](#)).

93 Diversi fattori hanno contribuito ai ritardi, tra cui fattori esterni quali aumenti dei prezzi e carenze di approvvigionamento; inoltre, è stato sottovalutato il tempo necessario per attuare le misure (specie per i progetti infrastrutturali innovativi o di grandi dimensioni), quando sono state selezionate per essere incluse nei piani nazionali per la ripresa e la resilienza. In aggiunta, alcune norme di attuazione dell'RRF e interpretazioni divergenti delle relative modalità di applicazione hanno aumentato il tempo necessario per attuare le misure (cfr. paragrafi [28-52](#)).

94 Inoltre, quasi la metà dei fondi RRF erogati ai 15 Stati membri che hanno fornito informazioni al riguardo non ha ancora raggiunto i destinatari finali. Gli altri sette Stati membri che hanno ricevuto fondi non hanno peraltro fornito informazioni complete e coerenti sulla loro collocazione attuale. In aggiunta, la definizione di "destinatario finale" lascia spazio all'interpretazione ed è stata applicata in modo diverso per misure analoghe (cfr. paragrafi [53-56](#)).

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.

95 Sia la Commissione che gli Stati membri hanno adottato alcune misure per facilitare l’assorbimento, ma permangono rischi. Le modifiche apportate ai piani nazionali per la ripresa e la resilienza, pur offrendo l’opportunità di superare i problemi individuati durante l’attuazione, non dovrebbero ridurre l’ambizione generale di tali piani. Resta da vedere in che misura tali modifiche influiranno sull’assorbimento dei fondi (cfr. paragrafi [57-63](#)).

96 La Commissione ha pubblicato la metodologia per valutare il conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi due anni dopo l’inizio del periodo di attuazione dell’RRF. Permangono tuttavia incertezze in merito alla riduzione dei pagamenti per il mancato conseguimento di determinati traguardi o obiettivi, in quanto la metodologia lascia spazio a interpretazioni diverse. Gli orientamenti sull’applicazione del principio “non arrecare un danno significativo” sono stati forniti in tempo utile, ma le autorità nazionali hanno ritenuto difficile applicarli a causa della complessità e della novità del principio stesso (cfr. paragrafi [64-68](#)).

97 Gli Stati membri hanno inoltre adottato misure per rafforzare la propria capacità amministrativa, in particolare mediante assunzioni aggiuntive, ma non hanno risposto a tutte le sfide (cfr. paragrafi [69-70](#)). La Commissione e gli Stati membri hanno istituito sistemi per monitorare l’attuazione dell’RRF, ma le informazioni fornite erano talvolta incomplete. La Commissione mantiene regolari contatti con gli Stati membri, ma non chiede loro sistematicamente di fornire informazioni sulle azioni intraprese per fronteggiare i ritardi, sebbene attui l’RRF in regime di gestione diretta e sia investita della responsabilità ultima (cfr. paragrafi [71-75](#)).

Raccomandazione 2 – Fornire agli Stati membri ulteriori orientamenti e sostegno

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

Termine di attuazione: 2024

98 Nella seconda metà del periodo di attuazione dell'RRF, la quantità e la natura dei traguardi e degli obiettivi da conseguire, nonché il passaggio dalle riforme agli investimenti, comporteranno probabilmente ulteriori sfide per l'assorbimento tempestivo dei fondi. Dati i ritardi già accumulati a fine 2023, la Corte ritiene che vi sia il rischio che non tutte le misure previste siano completate entro il termine di attuazione dell'RRF (cfr. paragrafi [78-85](#)).

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;
- c) attenuare il rischio che siano finanziate misure non completate.

Termine di attuazione: 2024.

99 La Corte ha inoltre rilevato che l'importo dei fondi ricevuti dagli Stati membri non riflette necessariamente la quantità e l'importanza dei traguardi e degli obiettivi conseguiti. In aggiunta, il rapporto tra i finanziamenti e il conseguimento dei traguardi e degli obiettivi varia da uno Stato membro all'altro. Ciò può comportare il versamento di una parte significativa dei fondi per misure che potrebbero non essere completate. Ne discendono rischi, in quanto il regolamento RRF non prevede la possibilità di recuperare fondi in relazione a traguardi e obiettivi già raggiunti in caso di mancato completamento delle misure (cfr. paragrafi [86-90](#)).

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) assicurare un forte 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 presente relazione è stata adottata dalla Sezione IV, presieduta da Mihails Kozlovs, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo il 4 luglio 2024.

Per la Corte dei conti europea

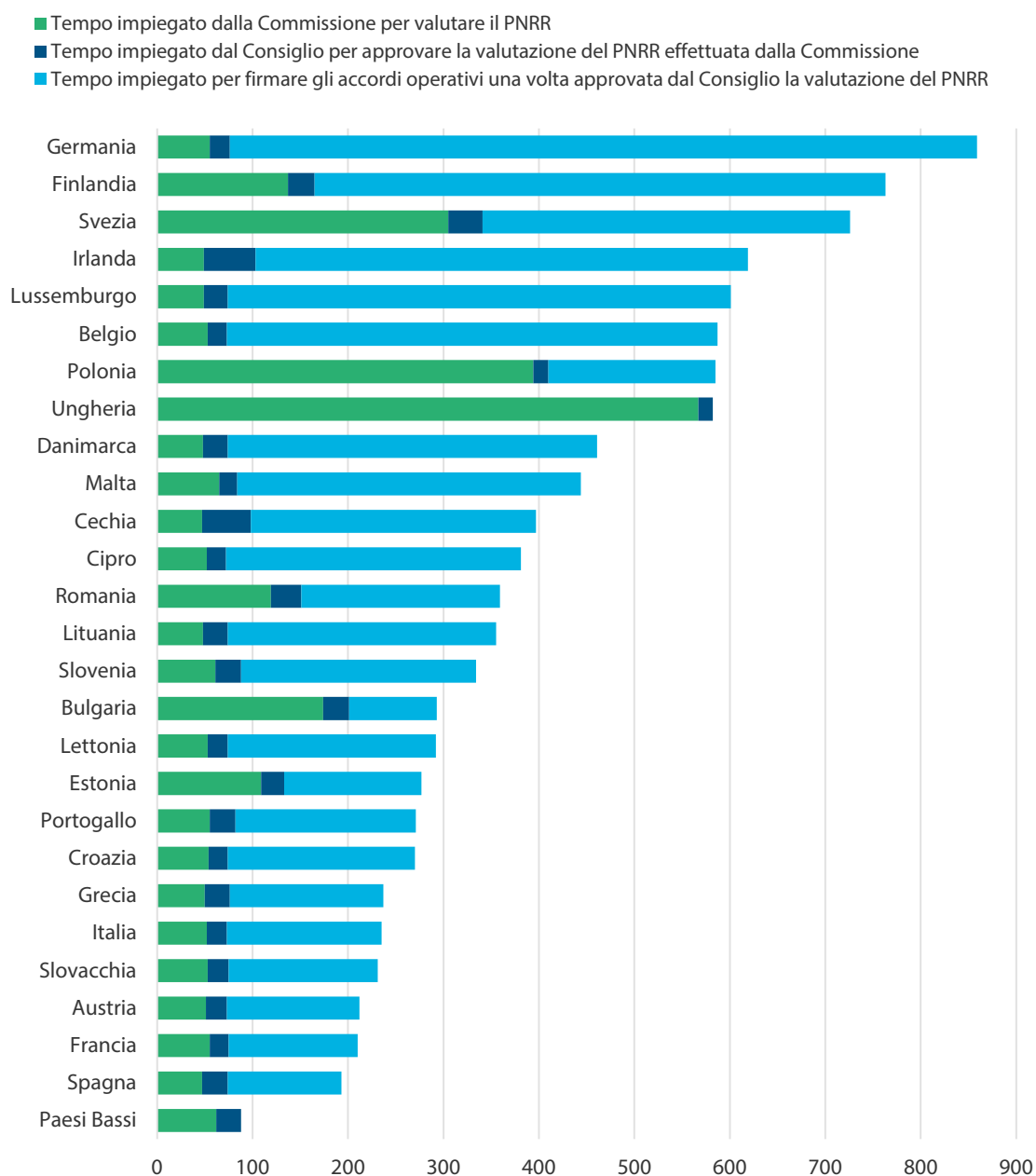
Tony Murphy
Presidente

Allegati

Allegato I – Principali informazioni sui sondaggi della Corte presso gli Stati membri

Destinatari	Tematica	Campione	Periodo	Tasso di risposta
Organismi di coordinamento dell'RRF	Assorbimento in generale	27 Stati membri	aprile-giugno 2023	96 %
Organismi di attuazione dell'RRF		20 Stati membri per i quali sono stati ottenuti contatti pertinenti		61 %
Autorità di audit		27 Stati membri		70 %

Allegato II – Fasi procedurali e tempi (in giorni) necessari per la finalizzazione dei PNRR



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

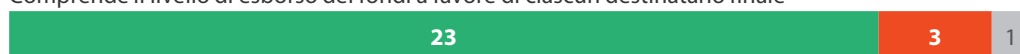
Allegato III – Funzionalità dei sistemi informatici nazionali utilizzati per monitorare l'assorbimento dei fondi RRF a livello nazionale

■ Sì ■ No ■ Non applicabile

Consente il monitoraggio del conseguimento dei traguardi e degli obiettivi in qualsiasi momento



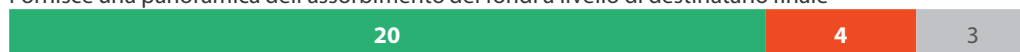
Comprende il livello di esborso dei fondi a favore di ciascun destinatario finale



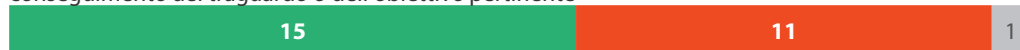
Fornisce una panoramica dell'assorbimento dei fondi a livello nazionale



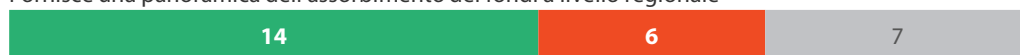
Fornisce una panoramica dell'assorbimento dei fondi a livello di destinatario finale



Notifica eventuali ritardi in ciascuna fase di attuazione, anche prima dello scadere del termine per il conseguimento del traguardo o dell'obiettivo pertinente



Fornisce una panoramica dell'assorbimento dei fondi a livello regionale



Prevede controlli per rilevare l'eventuale annullamento di traguardi e obiettivi conseguiti in precedenza



Fonte: sondaggio della Corte presso gli organismi di coordinamento dell'RRF.

Allegato IV – Percentuale di riforme e investimenti da completare all'anno, per Stato membro

Legenda: ■ Investimenti ■ Riforme



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

Abbreviazioni

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

PNRR: piano nazionale per la ripresa e la resilienza

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

Glossario

Accordi operativi: accordi tra la Commissione e uno Stato membro su questioni tecniche relative all'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza.

Assorbimento: misura in cui gli Stati membri hanno ricevuto finanziamenti dalla Commissione a titolo dell'RRF per il soddisfacente conseguimento di traguardi e obiettivi.

Destinatario finale: persona fisica o giuridica che riceve fondi RRF per attuare una misura inclusa nel piano per la ripresa e la resilienza di uno Stato membro.

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

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

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

Investimento: spesa per un'attività, un progetto o un'altra azione rientrante nell'ambito di applicazione del regolamento che si prevede produca risultati positivi per la società, l'economia e/o l'ambiente.

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

Non arrecare un danno significativo: principio in base al quale le misure di investimento non devono avere alcun impatto negativo rilevante a livello ambientale.

Obiettivo: misura quantitativa dei progressi compiuti da uno Stato membro verso il completamento di una riforma o di un investimento.

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

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

Riforma: azione o processo con cui si apportano modifiche e miglioramenti che incidono in modo significativo sugli effetti duraturi espletati sul funzionamento di un mercato o di una politica, sul funzionamento o sulle strutture di un'istituzione o di un'amministrazione, oppure sui progressi verso obiettivi strategici pertinenti, quali la crescita e l'occupazione, la resilienza e la duplice transizione.

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 di un luogo a seguito della costruzione di una nuova strada.

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

Traguardo: misura qualitativa dei progressi compiuti verso la realizzazione di una riforma o di un investimento.

Risposte della Commissione

<https://www.eca.europa.eu/it/publications/sr-2024-13>

Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/it/publications/sr-2024-13>

Équipe di audit

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

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit IV della Corte "Regolamentazione dei mercati ed economia competitiva", presieduta da Mihails Kozlovs, Membro della Corte. L'audit è stato diretto da Ivana Maletić, Membro della Corte, coadiuvata da: Sandra Diering, capo di Gabinetto, e Tea Vlainić, attaché di Gabinetto; Juan Ignacio Gonzalez Bastero, primo manager; Giorgos Tsikkos, capoincarico; Felipe Andres Miguelez, Sorana Rotta e Valentina-Adriana Visan, auditor. Michael Pyper ha fornito assistenza linguistica. Alexandra-Elena Mazilu ha prestato assistenza grafica.



Ivana Maletić



Sandra Diering



Tea Vlainić



Juan Ignacio Gonzales
Bastero



Giorgos Tsikkos



Sorana Rotta



Valentina-Adriana Visan



Michael Pyper

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 siano indicate le eventuali modifiche. Qualora il contenuto suddetto venga riutilizzato, il significato o il messaggio originari 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 978-92-849-2502-5	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/00912	QJ-AB-24-013-IT-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2527-8	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/713210	QJ-AB-24-013-IT-N

Il dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF) è stato istituito in risposta alla pandemia di COVID-19 per un ammontare di 724 miliardi di euro.

La Corte ha espletato un audit sull'assorbimento dei fondi RRF e ha concluso che progredisce a rilento.

Sebbene la Commissione e gli Stati membri abbiano intrapreso azioni per ovviare ai ritardi, il completamento delle misure e, quindi, il conseguimento degli obiettivi dell'RRF rimangono a rischio.

La Corte ha constatato che il regolamento RRF non prevede la possibilità di recuperare i fondi se le misure non sono completate e che i finanziamenti erogati agli Stati membri non riflettono necessariamente il numero e l'importanza dei traguardi e degli obiettivi conseguiti.

La Corte raccomanda fra l'altro alla Commissione di emanare ulteriori orientamenti ove necessario, monitorare il mancato completamento delle misure e rafforzare l'impostazione, sotto il profilo dell'assorbimento, di strumenti simili in futuro.

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