III

(Atti preparatori)

CORTE DEI CONTI

PARERE n. 6/2020

(presentato in virtù degli articoli 287, paragrafo 4, e 322, paragrafo 1, lettera a), del TFUE)

sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un dispositivo per la ripresa e la resilienza *[COM(2020) 408]*

(2020/C 350/01)

INDICE

	paragrafo	*pagina*
Sintesi	I-V	3
Introduzione	1-6	3
Osservazioni di carattere generale — impostazione del dispositivo	7-23	5
Obiettivi e coordinamento delle diverse fonti di finanziamento	7-14	5
Adeguatezza dell'ammontare proposto per gli aiuti	15-18	7
Disposizioni in materia di governance e audit	19-23	9
Contributo finanziario e procedura di assegnazione	24-36	10
Contributo finanziario massimo	24-30	10
Assegnazione del contributo finanziario	31-33	13
Operazioni di prestito	34-36	15
Piani per la ripresa e la resilienza	37-46	15
Elaborazione ed adozione dei piani per la ripresa e la resilienza	37-41	15
Valutazione dei piani per la ripresa e la resilienza	42-44	18
Collegamento con il semestre europeo	45-46	18
Disposizioni finanziarie	47-50	19
Procedura per adottare decisioni sulle richieste di pagamento	47-50	19
Rendicontazione, monitoraggio e valutazioni	51-59	20
Relazioni degli Stati membri alla Commissione	51-52	20
Monitoraggio e misurazione della performance	53-57	20
Valutazioni	58-59	21
Osservazioni conclusive	60-63	21

	paragrafo	*pagina*
Allegato I — Quadro schematico delle dotazioni finanziarie dei programmi previsti nell'ambito di Next Generation EU ai sensi della proposta della Commissione e delle conclusioni del Consiglio europeo		23
Allegato II — Proposte della Commissione europea e del Consiglio europeo: un confronto		24
Allegato III — Altri pareri della Corte dei conti europea pertinenti		27
Allegato IV — Valutazione dei PRR		28

Sintesi

I. Nel maggio 2020 la Commissione ha proposto un regolamento volto a istituire un dispositivo per la ripresa e la resilienza (di seguito «il dispositivo») che fornisca sostegno finanziario non rimborsabile e prestiti agli Stati membri per attenuare l'impatto della crisi provocata dalla COVID-19 e renderli più resilienti per il futuro.

II. In linea con la richiesta della commissione per il controllo dei bilanci del Parlamento europeo, con il presente parere si intende fornire una valutazione sull'impostazione generale del dispositivo, sull'adeguatezza degli strumenti proposti e sui potenziali rischi relativi alla sua attuazione, alla conformità e alla sana gestione finanziaria, nonché sui meccanismi di rendicontazione e monitoraggio. Il parere, seppur limitato alla proposta della Commissione, tiene conto dell'accordo politico raggiunto al riguardo in occasione del Consiglio europeo del 21 luglio.

III. La Corte conclude che il dispositivo presenta le potenzialità per sostenere gli Stati membri nell'attenuare l'impatto economico e finanziario della pandemia. Si apprezza il fatto che la proposta sia basata su meccanismi esistenti, come il regolamento recante disposizioni comuni (RDC) e il semestre europeo, il che agevola le sinergie e riduce gli oneri amministrativi sia a livello dell'UE che degli Stati membri. Inoltre, il coinvolgimento degli Stati membri previsto dalla proposta aumenta verosimilmente il senso di titolarità e offre la possibilità di tener conto delle specificità dei singoli paesi.

IV. La Corte osserva, tuttavia, che l'ambito di applicazione e gli obiettivi del dispositivo sono alquanto ampi, si sovrappongono in parte ad altri strumenti di finanziamento e non sono pienamente rispecchiati nella ripartizione del contributo finanziario. L'attuazione tempestiva potrebbe essere complicata da problemi di assorbimento a livello degli Stati membri e dalle complesse procedure per valutare i piani per la ripresa e la resilienza (PRR). A tale riguardo, la Corte desidera sottolineare quanto sia importante adottare efficaci misure contro le frodi e le irregolarità, per scongiurare i rischi insiti nello spendere ingenti risorse aggiuntive in un breve arco di tempo, come nel caso del dispositivo. Inoltre, il monitoraggio della performance relativa al dispositivo può risultare compromessa dagli obiettivi ampi e ad alto livello che quest'ultimo si prefigge, oltre che dalle carenze nel sistema di rendicontazione. Infine, la proposta non definisce con chiarezza il ruolo del Parlamento europeo nella procedura di bilancio né i diritti di audit della Corte dei conti europea (di seguito: «la Corte»).

V. Sulla base delle osservazioni formulate, la Corte ritiene che la proposta potrebbe migliorare ulteriormente se:

— venissero sviluppati idonei meccanismi per assicurare il coordinamento con altre fonti di finanziamento dell'UE e garantire l'addizionalità;

— vi fosse un collegamento più stretto tra gli obiettivi di ripresa e resilienza del dispositivo e i criteri di ripartizione;

— le procedure riguardanti i PRR e le richieste di pagamento fossero semplificate per quanto possibile, onde ridurre gli oneri amministrativi e agevolare l'assorbimento;

— fossero riconsiderate la frequenza e la tempistica della rendicontazione e della valutazione, nonché definiti indicatori idonei per i traguardi globali raggiunti dal dispositivo;

— si definisse il ruolo del Parlamento nella procedura di bilancio e fossero esplicitamente stabiliti i diritti di audit della Corte.

Introduzione

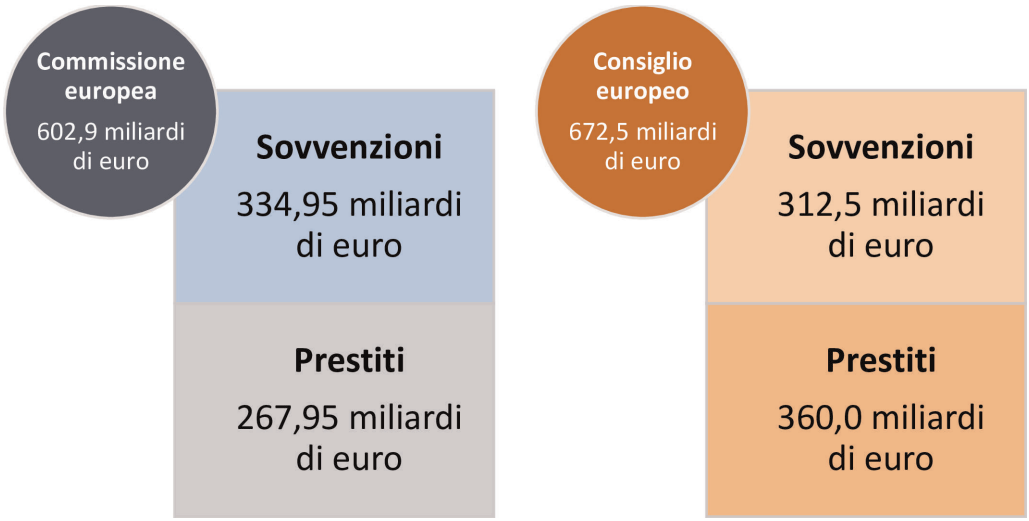
1. Le misure di confinamento adottate dopo l'insorgenza della pandemia di COVID-19 all'inizio di quest'anno hanno comportato in tutta l'UE una perdita considerevole di entrate per molte imprese, nonché l'aumento della disoccupazione e dei crediti deteriorati. Per fronteggiare queste sfide, gli Stati membri e l'Unione europea (UE) hanno adottato una serie di provvedimenti volti a sostenere i redditi delle famiglie e la spesa sanitaria, preservare l'occupazione e tutelare le imprese.

2. Alla fine di maggio la Commissione ha proposto un ampio pacchetto ([1]) che coniuga il nuovo quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027 di 1 100 miliardi di euro con lo strumento di emergenza una tantum denominato «Next Generation EU», del valore di 750 miliardi di euro (cfr. *allegato I*). Scopo di quest'ultimo strumento è aiutare gli Stati membri a ridurre l'impatto socioeconomico della pandemia, a ristabilirsi e a riprendere il percorso verso una crescita sostenibile.

3. Il presente parere verte sul dispositivo per la ripresa e la resilienza ([2]), che costituisce un elemento dello strumento Next Generation EU. Con una dotazione finanziaria complessiva di oltre 600 miliardi di euro a prezzi correnti, tale dispositivo rappresenta circa l'80 % della dotazione per Next Generation EU e corrisponde a oltre la metà del nuovo QFP proposto. È teso a offrire sostegno finanziario su vasta scala per investimenti pubblici e riforme che renderanno le economie degli Stati membri più resilienti e meglio preparate per il futuro. Comprende sia sovvenzioni che prestiti agli Stati membri (*figura 1*).

Figura 1

Dispositivo per la ripresa e la resilienza: proposta della Commissione e conclusioni del Consiglio europeo



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della proposta della Commissione relativa al dispositivo per la ripresa e la resilienza (a prezzi correnti; ai prezzi del 2018 gli importi corrispondono a 310,0 miliardi di euro per le sovvenzioni e a 250,0 miliardi di euro per i prestiti) nonché delle conclusioni del Consiglio europeo del 21 luglio 2020 sul piano per la ripresa e sul QFP per il periodo 2021-2027 (a prezzi del 2018).

4. Il dispositivo per la ripresa e la resilienza sarà attuato parallelamente ad altri programmi previsti nell'ambito di Next Generation EU (REACT-EU a titolo dei fondi strutturali e di coesione, nonché le proposte modificate per il Fondo europeo per gli investimenti strategici e il programma InvestEU) e ad altri strumenti dell'UE messi in campo in risposta alla COVID-19 [come lo strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE), i finanziamenti della Banca europea per gli investimenti e del meccanismo europeo di stabilità a favore di imprese e Stati membri, nonché il programma di acquisto per l'emergenza pandemica varato dalla BCE].

5. Il 17 luglio 2020, la commissione per il controllo dei bilanci (CONT) del Parlamento europeo ha chiesto alla Corte dei conti europea di formulare un parere sulla proposta della Commissione relativa all'istituzione del dispositivo per la ripresa e la resilienza. Scopo del presente parere è valutare l'impostazione e l'adeguatezza degli strumenti proposti, nonché i potenziali rischi e i meccanismi di monitoraggio e di rendicontazione del dispositivo. Il parere, seppur limitato alla proposta della Commissione, tiene conto dell'accordo politico raggiunto a tale riguardo in occasione del Consiglio europeo del 21 luglio ([3]) (cfr. *allegato II*).

([1]) Commissione europea, «Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea», del 27.5.2020, [COM(2020) 442 final].
([2]) Commissione europea, Proposta 2020/0104 (COD) di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un dispositivo per la ripresa e la resilienza, del 28.5.2020 [COM(2020) 408 final].
([3]) Conclusioni del Consiglio europeo sul piano per la ripresa e sul QFP per il periodo 2021-2027, 17-21 luglio 2020, EUCO 10/20.

6. Il presente parere va a integrare gli altri pareri emanati dalla Corte in merito a: Stato di diritto, regolamento recante disposizioni comuni, REACT-EU, Fondo per una transizione giusta e Strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale (cfr. *allegato III*).

Osservazioni di carattere generale — impostazione del dispositivo

Obiettivi e coordinamento delle diverse fonti di finanziamento

Articoli 3, 4, 6, 8 e 22 della proposta della Commissione

Punti essenziali

— La sovrapposizione dell'ambito di applicazione e degli obiettivi del dispositivo per la ripresa e la resilienza con quelli di altri programmi UE comporta rischi di doppi finanziamenti e concorrenza.

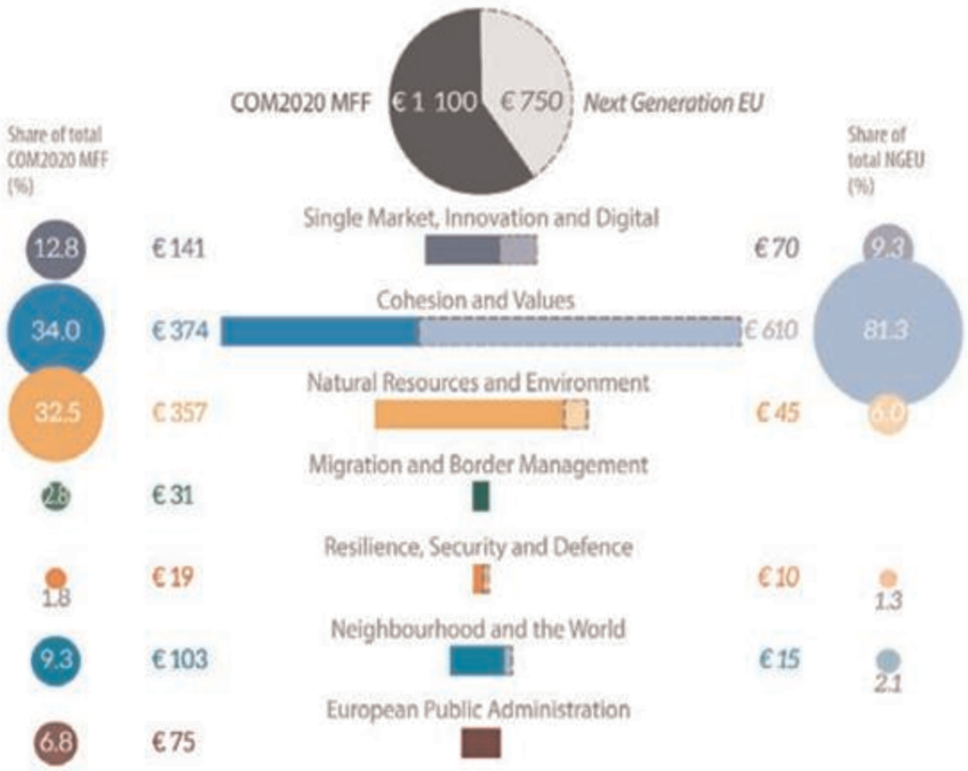
— Occorre stabilire priorità e un collegamento più stretto con gli obiettivi dell'UE.

— Potrebbero essere ulteriormente rafforzate l'addizionalità e la complementarità delle fonti di finanziamento dell'Unione.

7. Lo strumento Next Generation EU, che include il dispositivo per la ripresa e la resilienza, è teso a contribuire agli obiettivi dell'UE in materia di coesione, sostenibilità e digitalizzazione. Sosterrà le operazioni nell'ambito della rubrica del QFP «Coesione e valori», nonché delle rubriche «Mercato unico, innovazione e agenda digitale» e «Risorse naturali e ambiente» (*figura 2*).

Figura 2

Potenziamento delle rubriche del QFP 2021-2027 ad opera dello strumento Next Generation EU (in miliardi di euro, a prezzi 2018)



Fonte: Parlamento europeo, Servizio di ricerca parlamentare.

8. Nella proposta della Commissione sono definiti l'ambito di applicazione del dispositivo ([4]) nonché gli obiettivi generali e specifici ([5]). L'ambito di applicazione comprende aree di intervento quali la coesione economica, sociale e territoriale, le transizioni verde e digitale, la salute, la competitività, la resilienza, la produttività, l'istruzione e le competenze, la ricerca e innovazione, la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, l'occupazione e gli investimenti, nonché la stabilità dei sistemi finanziari. L'obiettivo generale del dispositivo è promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione, contribuendo così alla resilienza e alla capacità di aggiustamento degli Stati membri, attenuando l'impatto sociale ed economico della crisi e sostenendo le transizioni verde e digitale ([6]).

9. L'ambito di applicazione e gli obiettivi sono alquanto ampi e interessano una vasta gamma di aree di intervento. Di conseguenza, non tutti questi obiettivi possono essere perseguiti in pari misura e alcuni di essi potrebbero essere raggiunti a scapito di altri (ad esempio, la coesione economica rispetto alla transizione verde). Inoltre, non compare né una quantificazione dei risultati attesi a livello dell'UE né dei fondi assegnati ai singoli obiettivi, il che potrebbe ridurre potenzialmente l'efficienza del dispositivo.

10. La proposta crea un collegamento tra il dispositivo e gli obiettivi dell'UE ad alto livello, come la ripresa sostenibile e la convergenza economica e sociale ([7]), nonché il Green Deal e la trasformazione digitale ([8]). Questo nesso, tuttavia, potrebbe essere ulteriormente rafforzato nella pratica attraverso, ad esempio, indicatori comuni obbligatori. Ciò ridurrebbe il rischio di un labile collegamento tra i target intermedi e finali stabiliti nei singoli piani per la ripresa e la resilienza (PRR) e gli obiettivi più generali a livello del dispositivo o addirittura dell'UE.

11. Qualsiasi sostegno erogato nell'ambito del dispositivo per finanziare progetti di riforma e di investimento dovrebbe aggiungersi a quello fornito nell'ambito di altri fondi e programmi dell'Unione e non dovrebbe coprire i medesimi costi ([9]). Gli obiettivi del dispositivo sono comuni ad altri programmi UE, il che comporta vantaggi in termini di complementarità e sinergia. In questo modo, però, aumenta il rischio di doppi finanziamenti e di concorrenza tra i vari programmi, soprattutto perché il sistema riguarderà progetti potenzialmente ammissibili a titolo di altri settori di intervento, come la coesione, i trasporti, l'energia e la ricerca.

12. È pertanto essenziale creare efficaci meccanismi di coordinamento tra i vari programmi e strumenti dell'Unione onde assicurare, fra l'altro, la complementarità, la coerenza e la stretta collaborazione ai fini del conseguimento degli obiettivi stabiliti nella proposta ([10]). La Corte plaude all'intenzione manifestata dalla Commissione di sviluppare tali meccanismi in consultazione con gli Stati membri.

13. La proposta della Commissione consente di trasferire al dispositivo risorse di programmi in regime di gestione concorrente ([11]), che non sono soggette a condizioni o limitazioni ai sensi della proposta, ma potrebbero esserlo alle condizioni e limitazioni stabilite nei rispettivi regolamenti, come il regolamento recante disposizioni comuni (RDC) per i Fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE). Tale facoltà può portare a un trasferimento di fondi a favore dei programmi ritenuti meno soggetti a condizioni o più vantaggiosi sotto il profilo dei costi. Ad esempio, il trasferimento di fondi potrebbe compromettere potenzialmente le salvaguardie previste dai programmi operativi sottoposti a gestione concorrente, oppure aprire la possibilità di evitare il cofinanziamento altrimenti richiesto agli Stati membri. Si dovrebbe quindi considerare di introdurre, nel regolamento che istituisce il dispositivo, condizioni specifiche per tale trasferimento di fondi, nonché un ammontare massimo.

14. Il dispositivo per la ripresa e la resilienza, pur avendo in comune alcuni obiettivi con i fondi strutturali del QFP, presenta comunque una finalità e una logica di spesa diverse. Esso è teso a sostenere ampi programmi di riforma e investimento sulla base di target intermedi per i progressi, mentre i fondi strutturali offrono il rimborso di spese connesse a programmi o progetti specifici. Nella pratica ciò può rivelarsi problematico, in quanto diventerebbe così necessario combinare obiettivi e sistemi di indicatori differenti e potrebbe risultare disincentivato l'efficace coordinamento, da parte degli Stati membri, dei due flussi di finanziamento.

([4]) Commissione europea, Proposta di dispositivo per la ripresa e la resilienza, COM(2020) 408, articolo 3.
([5]) Commissione europea, Proposta di dispositivo per la ripresa e la resilienza, COM(2020) 408, articolo 4.
([6]) Commissione europea, Proposta di dispositivo per la ripresa e la resilienza, COM(2020) 408, considerando 14.
([7]) Commissione europea, Proposta di dispositivo per la ripresa e la resilienza, COM(2020) 408, considerando 5.
([8]) Commissione europea, Proposta di dispositivo per la ripresa e la resilienza, COM(2020) 408, considerando 6.
([9]) Commissione europea, Proposta di dispositivo per la ripresa e la resilienza, COM(2020) 408, articolo 8.
([10]) Commissione europea, Proposta di dispositivo per la ripresa e la resilienza, COM(2020) 408, articolo 22.
([11]) Commissione europea, Proposta di dispositivo per la ripresa e la resilienza, COM(2020) 408, articolo 6.

Adeguatezza dell'ammontare proposto per gli aiuti

Articolo 5 della proposta della Commissione

Punti essenziali

— Il dispositivo per la ripresa e la resilienza aumenterà in misura considerevole l'ammontare dei fondi disponibili, soprattutto nel periodo 2021-2022.

— È difficile valutare l'adeguatezza dell'ammontare proposto, in quanto gli obiettivi sono alquanto ampi e l'impatto economico della pandemia di COVID-19 è ancora in divenire.

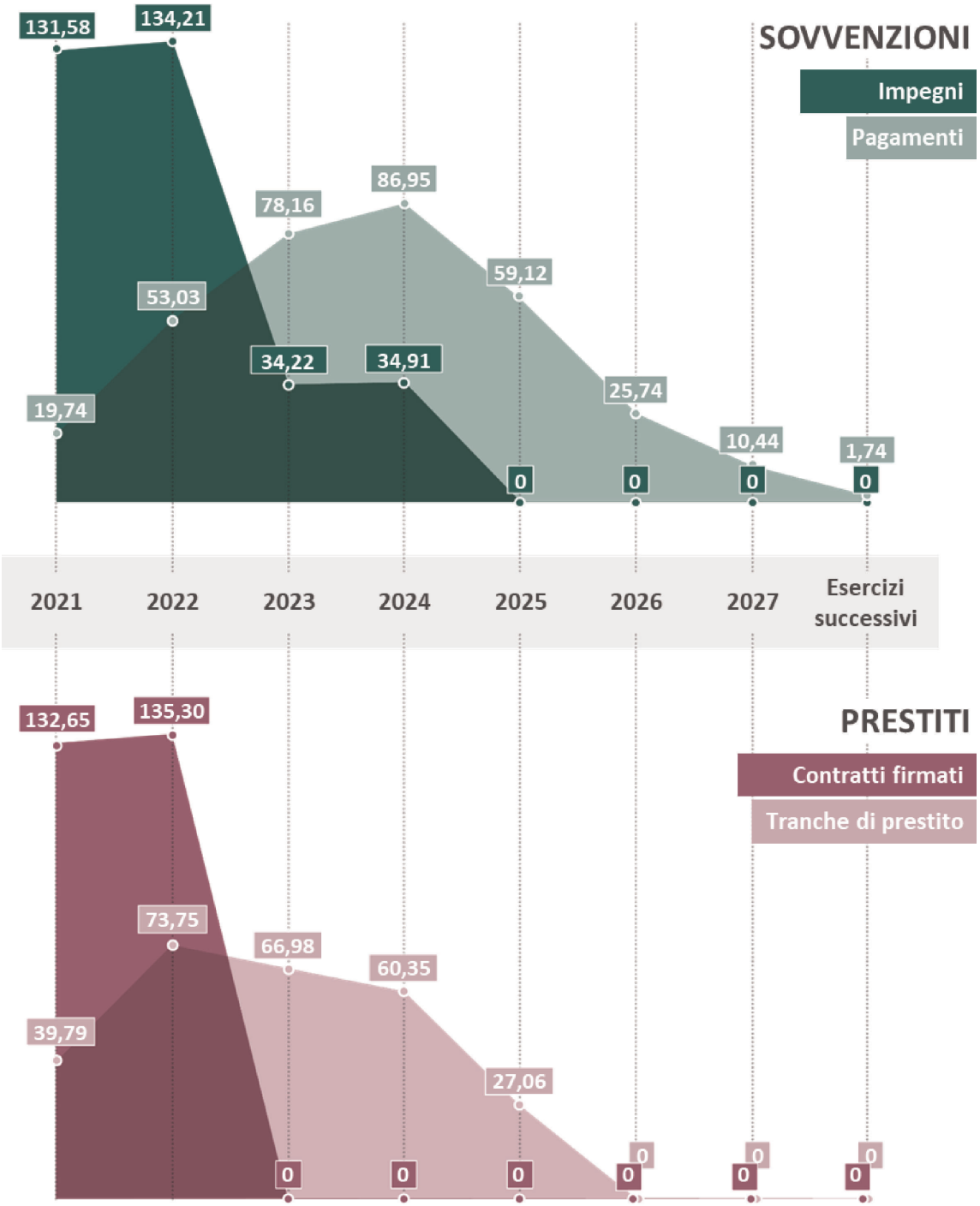
15. Sulla base della nuova proposta di QFP avanzata dalla Commissione nel maggio 2020, l'UE metterebbe a disposizione oltre 1 800 miliardi di euro nel periodo 2021-2027 (sommando il nuovo QFP e lo strumento Next Generation EU). Lo strumento Next Generation EU offre 750 miliardi di euro di finanziamenti aggiuntivi, mentre il volume totale del QFP viene ridotto di quasi 35 miliardi di euro rispetto alla proposta della Commissione del maggio 2018 e di quasi 224 miliardi di euro rispetto alla proposta presentata dal Parlamento europeo nel novembre 2018 ([12]).

16. Dal momento che il 60 % delle sovvenzioni erogate a titolo del dispositivo (o il 70 %, secondo le conclusioni del Consiglio) dovranno essere impegnate nel periodo 2021-2022, i fondi disponibili in tali esercizi saranno pari a quasi il doppio del normale finanziamento annuale nell'ambito del QFP di circa 150 miliardi di euro (cfr. *figura 3*).

([12]) Servizi di ricerca parlamentare del Parlamento europeo, «*Negotiations on the next MFF and the EU recovery instrument — Key issues ahead of the July European Council*», luglio 2020, pag. 4.

Figura 3

Stima dei fondi da erogare all'anno a titolo del dispositivo per la ripresa e la resilienza (in miliardi di euro, prezzi 2018)



Fonte: Corte dei conti europea sulla base della proposta della Commissione relativa al dispositivo per la ripresa e la resilienza, pag. 40.

17. La Corte osserva che l'adeguatezza del dispositivo per ovviare alle conseguenze della crisi provocata dalla COVID-19 non andrebbe esaminata isolatamente, dal momento che fa parte di una serie di misure adottate sia a livello nazionale che dell'UE e che l'impatto della crisi sulle economie degli Stati membri non può essere ancora valutato. La Corte comprende che la proposta della Commissione di istituire il dispositivo non è stata sottoposta a un'apposita valutazione d'impatto o a una consultazione con i portatori di interessi a causa dell'urgenza di elaborare un atto legislativo in tempi brevissimi per rispondere alla crisi provocata dalla pandemia.

18. In un documento di lavoro dei servizi della Commissione ([13]) si è cercato di individuare i bisogni nell'UE per la ripresa dopo la COVID-19. Non vi figurano tuttavia informazioni sufficienti riguardo alle modalità con cui la Commissione ha determinato l'ammontare totale necessario per il dispositivo o la proporzione assegnata a prestiti e sovvenzioni. Inoltre, poiché l'ambito di applicazione del dispositivo è alquanto vasto e gli obiettivi generali sono ampi, è difficile quantificare l'entità del sostegno necessario per conseguire tali obiettivi. Ciò può aumentare il rischio di generare, nei portatori di interessi, aspettative superiori a quanto ragionevole.

Disposizioni in materia di governance e audit

Articoli 7 e 9 della proposta della Commissione

Punti essenziali

— Il dispositivo per la ripresa e la resilienza è soggetto alle norme di sana governance economica stabilite dall'RDC e quindi si basa su meccanismi già esistenti.

— Il ruolo del Parlamento europeo nella procedura di bilancio non è chiaramente definito.

— Il diritto di audit della Corte dei conti europea non è esplicitamente sancito dal regolamento proposto.

— Vanno rafforzate le misure contro frodi e irregolarità per scongiurare in modo efficace nuovi rischi.

19. Stando alla proposta della Commissione, il dispositivo è soggetto alle norme di governance economica stabilite dall'RDC per i fondi strutturali e di coesione ([14]) e va attuato dalla Commissione in regime di gestione diretta in conformità del regolamento finanziario ([15]). Di conseguenza, il dispositivo integra elementi già esistenti ed è pertanto studiato in modo da sfruttare i meccanismi stabiliti dal regolamento finanziario.

20. Tuttavia il dispositivo, essendo finanziato nell'ambito dello strumento dell'UE per la ripresa e quindi costituito da «altre entrate» ai sensi dell'articolo 311, secondo comma, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), non fa parte del bilancio dell'UE. Si tratta di una svolta importante nelle modalità di finanziamento della spesa UE durante il periodo del prossimo QFP.

21. La proposta prevede che il dispositivo venga attuato dalla Commissione in regime di gestione diretta in conformità del regolamento finanziario, ma non indica esplicitamente se al dispositivo siano applicabili le disposizioni del regolamento finanziario in materia di formazione del bilancio e di procedure di discarico. La Corte ha costantemente sostenuto che ai diversi strumenti finanziari dell'UE andrebbero applicati i medesimi princìpi di rendicontabilità e trasparenza ([16]). A giudizio della Corte, il ruolo del Parlamento europeo nelle procedure di bilancio e di discarico andrebbe quindi chiaramente definito nel regolamento.

22. La Corte è consapevole di avere il diritto di sottoporre ad audit tutte le entrate e le spese dell'Unione nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza in forza dell'articolo 287, paragrafo 1, del TFUE. Ciò nonostante, dal momento che il dispositivo sarà attuato al di fuori del bilancio dell'UE, raccomanda che, per motivi di chiarezza, sia introdotta nel regolamento proposto una disposizione specifica che sancisca esplicitamente il diritto della Corte ad eseguire audit sia sulle sovvenzioni che sulla componente dei prestiti del dispositivo.

([13]) Documento di lavoro dei servizi della Commissione europea: «*Identifying Europe's recovery needs*», 27 maggio 2020, [SWD (2020) 98 final].

([14]) Commissione europea, Proposta di dispositivo per la ripresa e la resilienza, COM(2020) 408, articolo 9.

([15]) Commissione europea, Proposta di dispositivo per la ripresa e la resilienza, COM(2020) 408, articolo 7.

([16]) Corte dei conti europea, documento di riflessione sulla proposta della Commissione relativa al quadro finanziario pluriennale 2021-2027; analisi panoramica: «Lacune, sovrapposizioni e sfide: analisi panoramica delle disposizioni dell'UE in materia di rendicontabilità e audit del settore pubblico»; parere n. 2/2018: «Considerazioni in materia di audit e rendicontabilità riguardanti la proposta del 6 dicembre 2017 per l'istituzione di un Fondo monetario europeo nell'ambito del quadro giuridico dell'Unione».

23. Come già osservato in passato, quando si mette a disposizione un ingente volume di risorse aggiuntive da spendere in breve tempo, aumentano le pressioni sui sistemi di controllo ([17]). In una precedente relazione, la Corte ha ravvisato varie carenze insite nel processo di gestione antifrode e ha invitato la Commissione e le autorità di gestione a potenziare l'individuazione delle frodi, la risposta alle stesse e il coordinamento tra gli organismi degli Stati membri ([18]). Alla luce di quanto precede, la Corte accoglie con favore l'intenzione dichiarata dalla Commissione di rafforzare ulteriormente le misure contro le frodi e le irregolarità ([19]), ma non è al momento in grado di trarre conclusioni circa la probabilità che dette misure siano adeguate per scongiurare il rischio di irregolarità e frodi. Deve di conseguenza sottolineare l'importanza di controlli interni e misure antifrode efficaci per ovviare ai nuovi rischi derivanti da uno stimolo economico quale quello fornito dal dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Contributo finanziario e procedura di assegnazione

Contributo finanziario Massimo

Articolo 10 della proposta della Commissione

Punti essenziali

— Il contributo finanziario (sovvenzioni) riflette solo in parte l'impatto della COVID-19.

— La formula proposta non rispecchia pienamente gli obiettivi del dispositivo di migliorare la resilienza e sostenere la ripresa.

24. La metodologia con cui la Commissione calcola il contributo finanziario massimo per le sovvenzioni è basata sulla popolazione, sull'inverso del prodotto interno lordo (PIL) pro capite e sul relativo tasso di disoccupazione di ciascuno Stato Membro per il periodo 2015-2019.

25. Benché il dispositivo per la ripresa e la resilienza sia stato introdotto come risposta alle conseguenze a medio e lungo termine della crisi provocata dalla COVID-19, tale intento si riflette solo in parte sul contributo finanziario, dato che l'assegnazione è basata sulle debolezze esistenti anteriormente a tale crisi invece che su quelle determinate dalla pandemia di COVID-19. Di conseguenza, dei dieci Stati membri che ricevono la quota più consistente delle sovvenzioni del dispositivo, quattro, in base alle previsioni, dovrebbero registrare nel 2020 una contrazione del PIL inferiore alla media UE pari a circa il 7 % (cfr. *figura 4*).

26. Anche se le conclusioni del Consiglio europeo prevedono una revisione del contributo finanziario massimo al fine di tener conto dell'impatto della pandemia di COVID-19, questa riguarderà solo il 30 % dei fondi da impegnare nel 2023.

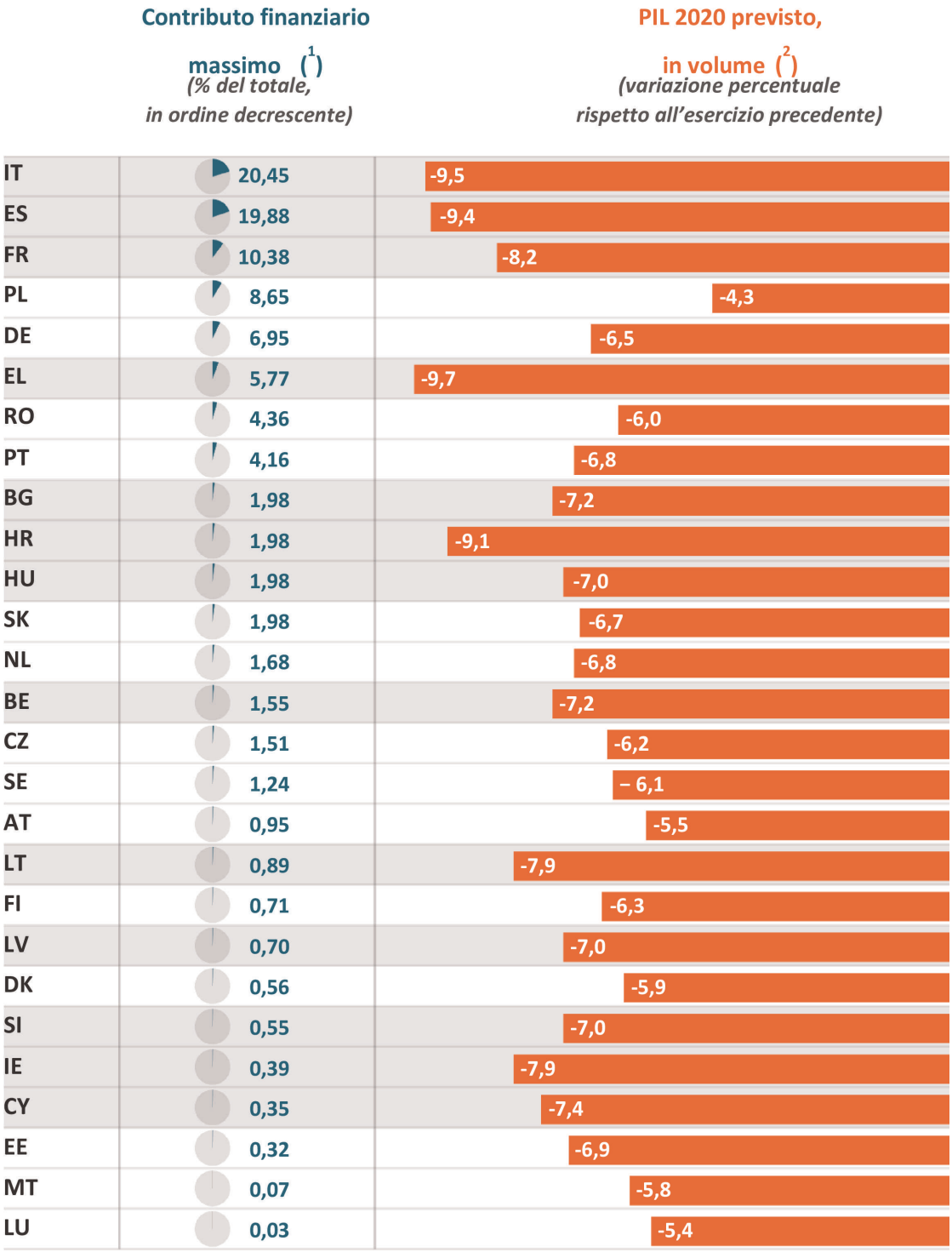
([17]) Parere n. 4/2020 della Corte dei conti europea sulla proposta di regolamento REACT-EU e sulla proposta di regolamento recante disposizioni comuni per la disciplina dei fondi SIE, paragrafo 20.

([18]) Relazione speciale n. 06/2019 della Corte dei conti europea: «Lotta alle frodi nella spesa UE per la coesione: le autorità di gestione devono potenziare le attività di individuazione, risposta e coordinamento», paragrafo 79 e raccomandazioni.

([19]) Commissione europea, «Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea», del 27.5.2020 [COM(2020) 442 final].

Figura 4

Contributo finanziario massimo del dispositivo in relazione al PIL 2020 previsto, per Stato membro



Nota: gli Stati membri in grigio dovrebbero registrare nel 2020 un calo del PIL del 7 % o superiore, in base alle previsioni di primavera della Commissione europea.

Fonti:

(1) Allegato I della Proposta di dispositivo per la ripresa e la resilienza.

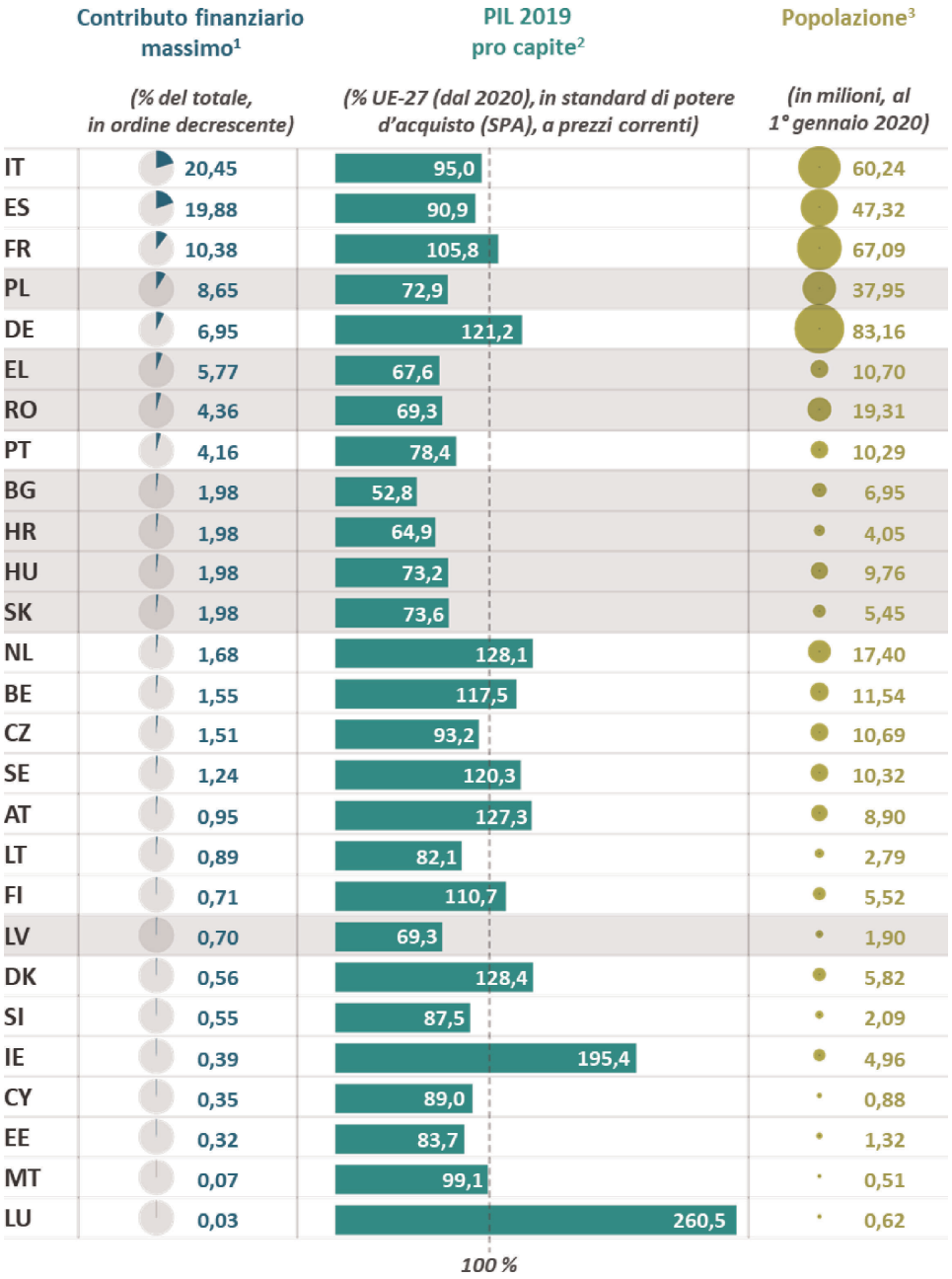
(2) Commissione europea, Previsioni di primavera per il 2020

27. Il dispositivo, oltre ad attenuare l'impatto della crisi provocata dalla COVID-19, mira a promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione, migliorando la resilienza e sostenendo la ripresa. Tuttavia, tali obiettivi si riflettono solo in parte nel meccanismo di ripartizione. Oltre due terzi delle sovvenzioni del dispositivo sono destinate ai 14 Stati membri con un PIL pro capite 2019 pari ad almeno il 90 % della media UE, e solo un quarto circa agli otto Stati membri con un PIL pro capite nel 2019 inferiore al 75 % della media UE (cfr. **figura 5**).

28. Questa differenza è in gran parte dovuta alle dimensioni della popolazione dei paesi (cfr. **figura 5**), e al fatto che la popolazione ha, nel calcolo del contributo finanziario massimo per le sovvenzioni, una ponderazione uguale all'inverso del PIL pro capite.

Figura 5

Contributo finanziario massimo del dispositivo in relazione PIL 2019 pro capite totale e alla popolazione, per Stato membro



Nota: gli Stati membri in grigio hanno registrato nel 2019 un PIL totale pro capite pari o inferiore al 75 % del PIL dell'UE-27.

Fonti:

([1]) Allegato I della proposta di dispositivo per la ripresa e la resilienza della Commissione.

([2]) Eurostat, [nama_10_pc], ultimo aggiornamento: 4 agosto 2020

([3]) Eurostat, codice dati online: TPS00001.

29. Inoltre, l'importo massimo per i prestiti è calcolato in percentuale dell'RNL dei rispettivi Stati membri. Tale calcolo consente di fornire maggiori prestiti agli Stati membri più sviluppati, pur mantenendoli ad un livello consistente per tutti gli Stati membri (pari al massimo al 6,8 % dell'RNL).

30. La Corte rileva inoltre che le revisioni del PIL nel tempo potrebbero condurre a modificare il criterio di ripartizione. Ciò è particolarmente significativo nell'attuale situazione di turbolenza economica, che aumenta la probabilità di revisioni post-2022 del PIL 2020-2021 e quindi di aggiustamenti del criterio di ripartizione.

Assegnazione del contributo finanziario

Articolo 11 della proposta della Commissione

Punti essenziali

— Termini brevissimi per l'impegno dei fondi garantiscono una risposta rapida ma possono compromettere l'efficacia complessiva del dispositivo.

— Difficoltà dovute alla capacità di assorbimento potrebbero determinare colli di bottiglia per gli Stati membri.

31. La Commissione ha proposto che gli impegni giuridici relativi ad almeno il 60 % del sostegno finanziario non rimborsabile siano assunti entro il 31 dicembre 2022. Per l'importo residuo, gli impegni giuridici dovrebbero essere assunti entro il 31 dicembre 2024. Il Consiglio europeo ha proposto che il 70 % delle sovvenzioni sia impegnato entro la fine del 2022 e il resto entro la fine del 2023.

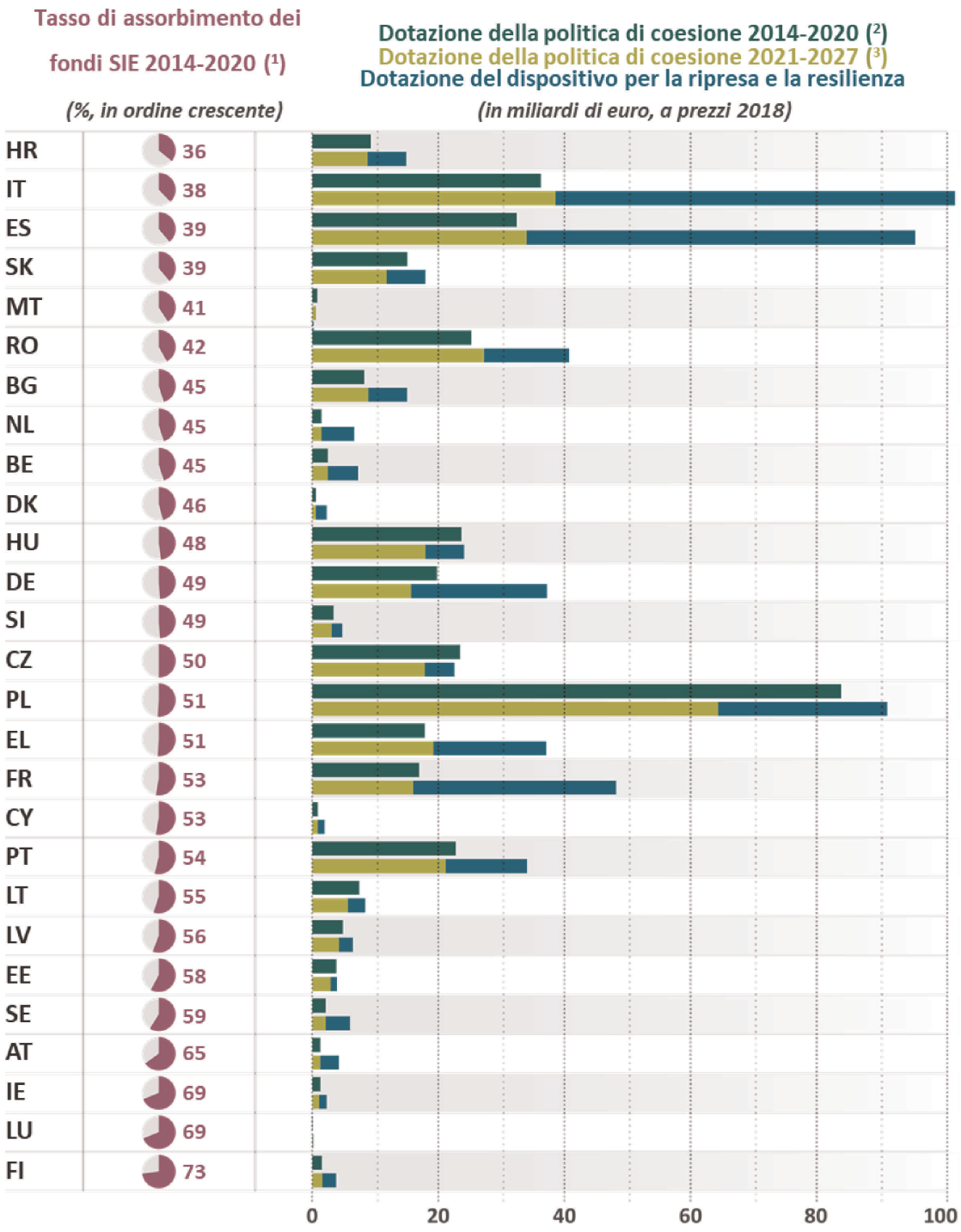
32. Come già osservato in precedenza ([20]), gli Stati membri devono disporre di tempo sufficiente e di capacità amministrativa adeguata per assorbire i fondi assegnati dalla Commissione attraverso diversi programmi. Alcuni degli Stati membri con il tasso di assorbimento più basso nell'attuale periodo di programmazione otterranno probabilmente un notevole sostegno attraverso il dispositivo (cfr. *figura 6*).

33. Ciò potrebbe comportare un notevole onere amministrativo e un rischio per l'efficace attuazione dei piani per la ripresa e la resilienza che, se non adeguatamente gestiti, potrebbero anche compromettere la preparazione e l'attuazione della politica di coesione.

([20]) Parere n. 4/2020 della Corte dei conti europea sulla proposta di regolamento REACT-EU e sulla proposta di regolamento recante disposizioni comuni per la disciplina dei fondi SIE, paragrafo 8.

Figura 6

Tasso di assorbimento dei fondi SIE 2014-2020 in relazione alla dotazione della politica di coesione 2014-2020 nonché alla dotazione della politica di coesione 2021-2027 con il contributo finanziario massimo del dispositivo



Fonti:

(1) Commissione europea, Dati sulla politica di coesione (https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview), 11 agosto 2020. *Nota*: tasso di assorbimento: percentuale dell'importo totale destinato ad uno Stato membro che è stata pagata.

(2) Corte dei conti europea, Analisi rapida: Finanziamenti per la politica di coesione assegnati agli Stati membri per il periodo 2021-2027.

(3) Commissione europea, DG Bilancio: Sviluppo regionale e politica di coesione oltre il 2020.

(4) Allegato I della proposta di dispositivo per la ripresa e la resilienza della Commissione.

Operazioni di prestito

Articoli 12 e 13 della proposta della Commissione

Punti essenziali

— La Commissione ha esperienza nell'assunzione di prestiti sui mercati finanziari, ma ha bisogno di incrementare rapidamente le risorse per far fronte alla frequenza e all'entità dei prestiti.

— La proposta non indica esplicitamente che il rischio di tasso di interesse sarà sostenuto dagli Stati membri beneficiari.

34. La Commissione ha gestito in passato operazioni di prestito sui mercati finanziari per conto dell'Unione e dispone di capacità per eseguire tali operazioni ([21]). Tuttavia, in base alla proposta, la Commissione contrarrebbe prestiti di entità superiore a quanto abbia mai fatto in passato, per cui ha bisogno di rafforzare rapidamente le risorse umane in grado di gestire frequenti assunzioni di prestiti e gli esborsi a favore degli Stati membri beneficiari.

35. Inoltre, la proposta ammette che la Commissione deroghi alla pratica precedentemente adottata di assumere e successivamente erogare prestiti con le stesse scadenze. Da un lato, questa deroga potrebbe comportare benefici, se consente alla Commissione di trarre vantaggio dalle condizioni di mercato e dalla programmazione dei finanziamenti agli Stati membri beneficiari. Dall'altro, comporta un rischio di tasso di interesse, che si determina quando il costo del finanziamento varia tra il momento dell'assunzione del prestito e quello della sua erogazione.

36. In base alla proposta della Commissione ([22]), gli Stati membri beneficiari devono sostenere i costi connessi all'ottenimento dei finanziamenti. Inoltre, la proposta non specifica se verrà predisposto un qualche monitoraggio della capacità di rimborso degli Stati membri per la parte relativa al prestito. Si potrebbe indicare più chiaramente nel regolamento definitivo o negli accordi di prestito con gli Stati membri che il rischio di tasso di interesse derivante dalla trasformazione delle scadenze è a carico degli Stati membri beneficiari.

Piani per la ripresa e la resilienza

Articoli 14-18 della proposta della Commissione

Punti essenziali

— L'elaborazione e l'adozione dei singoli piani per la ripresa e la resilienza (PRR) richiederà verosimilmente molto tempo.

— La valutazione dei PRR è approfondita, ma potrebbe essere ulteriormente chiarita e potenzialmente semplificata.

— Il collegamento con il semestre europeo determina una riduzione dell'onere amministrativo, ma potrebbe rivelarsi problematico.

— L'elaborazione in contemporanea dei PRR, dei programmi operativi e dei programmi nazionali di riforma (PNR) potrebbe essere problematica per gli Stati membri.

Elaborazione ed adozione dei piani per la ripresa e la resilienza

37. I PRR definiranno le basi per l'erogazione del contributo finanziario. Dovranno stabilire le misure per affrontare le sfide e le priorità specifiche a ciascun paese individuate nel contesto del semestre europeo e contribuire alle transizioni verde e digitale ([23]). Inoltre, includono target intermedi e finali, un calendario indicativo nonché una stima del costo totale delle riforme per i successivi quattro anni e gli investimenti per i successivi sette anni.

([21]) Relazione speciale n. 18/2015 della Corte dei conti europea: «L'assistenza finanziaria fornita ai paesi in difficoltà», paragrafi 115-136.
([22]) Commissione europea, Proposta di dispositivo per la ripresa e la resilienza, COM(2020) 408, articolo 13, paragrafo 3.
([23]) Commissione europea, Proposta di dispositivo per la ripresa e la resilienza, COM(2020) 408, articolo 14.

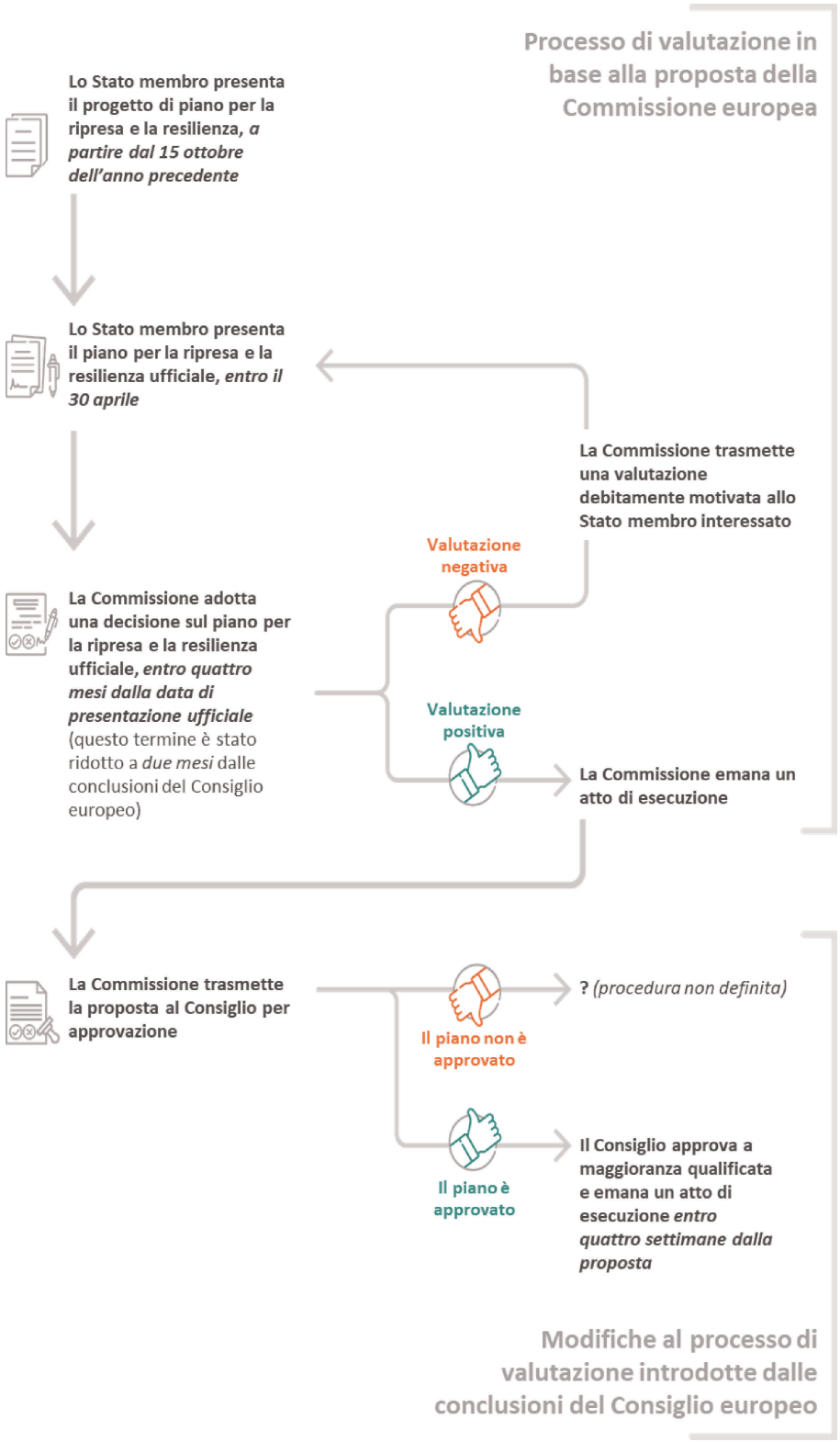
38. Dato che l'obiettivo del dispositivo è attenuare l'impatto economico della crisi COVID-19, è essenziale che i PRR siano tempestivamente valutati e approvati. La Corte è quindi favorevole ad un eventuale scambio di buone pratiche tra gli Stati membri, organizzato dalla Commissione ([24]).

39. In base alla proposta della Commissione, gli Stati membri presentano i rispettivi PRR alla Commissione entro il 30 aprile e possono presentare un progetto di piano, unitamente ad un progetto di bilancio, a decorrere dal 15 ottobre dell'anno precedente. La Commissione valuterà il piano entro quattro mesi ([25]). Le conclusioni del Consiglio riducono il tempo per la valutazione a due mesi e specificano che il Consiglio si adopererà per adottare la proposta della Commissione entro quattro settimane ([26]), ma non definisce la procedura nel caso il Consiglio non approvi la proposta (cfr. *figura 7*). Tenendo conto della proposta della Commissione e dei cambiamenti suggeriti nelle conclusioni del Consiglio, i PRR non verrebbero molto probabilmente approvati prima della seconda metà del 2021.

([24]) Commissione europea, Proposta di dispositivo per la ripresa e la resilienza, COM(2020) 408, articolo 15, paragrafo 4.
([25]) Commissione europea, Proposta di dispositivo per la ripresa e la resilienza, COM(2020) 408, articolo 17, paragrafo 1.
([26]) Consiglio europeo, EUCO 10/20, punto A19.

Figura 7

Tempistica del processo di valutazione e adozione del piano per la ripresa e la resilienza: proposta della Commissione e conclusioni del Consiglio europeo



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della Proposta di dispositivo per la ripresa e la resilienza della Commissione e delle conclusioni del Consiglio europeo.

40. Si potrebbero prendere in considerazione le seguenti misure:

— incoraggiare attivamente la presentazione dei progetti di PRR per la ripresa e la resilienza nel 2020;

— la Commissione potrebbe fornire orientamenti agli Stati membri su come preparare i PRR e sui tipi di investimenti ritenuti più efficaci a sostenere la ripresa economica;

— si potrebbe mirare ad abbreviare il periodo per la valutazione della versione finale dei PRR, basandosi sull'analisi eseguita dalla Commissione sulle versioni provvisorie dei piani;

— si potrebbe valutare la possibilità di scaglionare la presentazione dei PRR in modo da evitare eventuali colli di bottiglia.

41. L'elaborazione e l'attuazione dei PRR si sovrapporranno all'elaborazione a all'attuazione dei nuovi programmi operativi per il periodo 2021-2027 e si aggiungeranno alla preparazione dei programmi nazionali di riforma previsti nell'ambito del semestre europeo. Poiché le misure incluse in tutti questi piani e programmi avranno obiettivi simili, la Commissione dovrebbe valutare eventuali sinergie e un loro allineamento al fine di ridurre l'onere amministrativo e risparmiare tempo. Inoltre, la Commissione e gli Stati membri dovrebbero ricorrere a ogni mezzo possibile per trarre vantaggio dalla digitalizzazione e informatizzazione.

Valutazione dei piani per la ripresa e la resilienza

42. Una valutazione armonizzata e di alta qualità dei PRR potrebbe essere problematica, soprattutto in considerazione degli obiettivi alquanto ampi ed ad alto livello del dispositivo: i PRR potrebbero infatti riguardare una gran varietà di temi ma non essere sufficientemente specifici e focalizzati.

43. I PRR, come pure le successive valutazioni degli stessi, saranno prevalentemente il risultato di un dialogo tra la Commissione e lo Stato membro in questione. Anche se la Corte accoglie favorevolmente tale approccio in quanto aumenta verosimilmente il senso di titolarità a livello di Stato membro, a suo giudizio dovrebbero essere posti in essere meccanismi adeguati per far sì che nei PRR siano fissati obiettivi, target intermedi e indicatori sufficientemente ambiziosi.

44. La valutazione della Commissione relativa ai PRR segue i criteri definiti nell'allegato II della proposta della Commissione. A giudizio della Commissione, questi criteri e il relativo rating potrebbero essere ulteriormente semplificati o chiariti (cfr. *allegato IV*).

— Alcuni criteri potrebbero sovrapporsi, in particolare perché le raccomandazioni specifiche per paese («RSP», criterio 2.1) potrebbero riguardare anche altri criteri, come le transizioni verde e digitale (criterio 2.2), il potenziale di crescita e la creazione di posti di lavoro (criterio 2.4) e potrebbero essere verosimilmente in grado di avere un impatto duraturo (criterio 2.3).

— Alcuni criteri («contribuire efficacemente» o «impatto duraturo»), come pure il rating (ad esempio «in misura ampia/moderata/ridotta»), si prestano a giudizi qualitativi.

— Gli indicatori comuni e i costi standard per talune misure potrebbero potenzialmente facilitare e migliorare il processo di valutazione. La proposta non contiene però alcuna disposizione al riguardo.

— Diversi criteri riguardano più aspetti, il che potrebbe complicare la valutazione del criterio in questione (ad esempio, il criterio 2.2 «transizioni verde e digitale»).

— L'allineamento con le RSP (criterio 2.1), uno dei criteri più importanti di tutta la valutazione dal punto di vista della ponderazione, potrebbe tener conto solo in parte dell'evolvere della crisi in termini di entità e di sfide poste, dato che le RSP erano già state proposte nel maggio 2020.

Collegamento con il semestre europeo

45. Nel complesso, la Corte accoglie con favore lo stretto collegamento tra il semestre europeo e con le RSP definite in tale quadro, data la similarità degli obiettivi e delle potenzialità di riduzione degli oneri amministrativi. Tuttavia, collegare il dispositivo al semestre europeo cambia notevolmente la natura e le conseguenze finanziarie di quest'ultimo.

46. In un audit precedente, la Corte aveva rilevato le seguenti debolezze relative alle RSP e al semestre europeo ([27]), che potrebbero anche avere un impatto sul dispositivo.

— Non tutti gli Stati membri hanno pienamente attuato le RSP e la Commissione non si è sempre avvalsa dei suoi poteri, o non lo ha fatto in misura sufficiente, per raccomandare misure specifiche nei casi in cui gli Stati membri non avessero attuato le RSP.

— Le relazioni per paese costituiscono in genere la base per selezionare e formulare RSP, ma il collegamento fra l'impiego dei fondi UE per sostenere le riforme e le RSP non è abbastanza sviluppato.

— In alcuni casi, le RSP contengono una combinazione di elementi, e generalmente non indicano tempi e costi.

— Le RSP rispecchiano i rischi individuati nelle relazioni per paese, ma in alcuni casi le priorità di intervento non sono spiegate con sufficiente chiarezza.

— Spesso i programmi nazionali di riforma non spiegano il contenuto esatto delle misure pianificate dalle autorità, i tempi di attuazione previsti, le tappe di attuazione intermedie e le stime dei costi e dell'impatto corrispondenti, fornendone solo una descrizione alquanto sommaria.

Disposizioni finanziarie

Articolo 19 della proposta della Commissione

Punti essenziali

— La lunghezza dei tempi e la complessità delle procedure per adottare decisioni in merito alle richieste di pagamento può rallentare il processo.

— La proposta della Commissione non contiene disposizioni sul recupero dei fondi.

Procedura per adottare decisioni sulle richieste di pagamento

47. Gli Stati membri possono presentare le richieste di pagamento ogni sei mesi, dopo aver raggiunto i pertinenti target intermedi e finali concordati nei piani per la ripresa e la resilienza. La Commissione valuterà la richiesta entro due mesi.

48. Le conclusioni del Consiglio prevedono che la Commissione richieda obbligatoriamente un parere del comitato economico e finanziario del Consiglio. Inoltre, qualora questo ritenga che vi siano gravi scostamenti dal soddisfacente conseguimento dei target intermedi e finali, è prevista la possibilità che uno Stato membro chieda di rinviare la discussione al Consiglio europeo. Il Consiglio europeo deve discutere la questione entro tre mesi dalla richiesta di parere del comitato economico e finanziario avanzata dalla Commissione. Resta da vedere in che misura questo «freno di emergenza» verrà usato nella pratica.

49. Di conseguenza, il processo che va dalla richiesta di pagamento dello Stato membro fino al pagamento della Commissione può richiedere troppo tempo, considerando l'importanza di rispondere tempestivamente alla crisi attuale. Al momento di applicare il regolamento, si potrebbe quindi valutare la possibilità di semplificare la procedura e di lavorare in parallelo su alcune fasi.

50. L'introduzione di un'opzione di prefinanziamento del 10 % nelle conclusioni del Consiglio ha in certa misura inteso rispondere alla necessità di una tempestiva disponibilità di fondi. L'inclusione di un'opzione di prefinanziamento nel regolamento dovrebbe tuttavia accompagnarsi a norme più specifiche sul recupero dei fondi. Nella proposta della Commissione si indica soltanto che, «ai fini di una sana gestione finanziaria, […] l'annullamento e il recupero dei fondi dovrebbero essere regolati da norme specifiche»; queste ultime, tuttavia non vengono esplicitate.

([27]) Relazione speciale 16/20 della Corte dei conti europea: «Il semestre europeo — Le raccomandazioni specifiche per paese affrontano questioni importanti, ma devono essere attuate meglio».

Rendicontazione, monitoraggio e valutazioni

Articoli 3, 20, 21 e 23-25 della proposta della Commissione

Punti essenziali

— La frequenza con cui gli Stati membri devono rendere conto alla Commissione non è in linea con la cadenza semestrale delle richieste di pagamento.

— La proposta non include indicatori comuni basati su criteri RACER che consentano un migliore monitoraggio e una migliore misurazione della performance del dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Relazioni degli Stati membri alla Commissione

51. La proposta della Commissione prevede che gli Stati membri rendano conto su base trimestrale dei progressi compiuti verso il conseguimento degli obiettivi stabiliti nei PRR. Tali relazioni devono inoltre trovare riscontro ed essere sintetizzate in maniera adeguata nei PNR, che sono trasmessi con cadenza annuale e saranno utilizzati quale strumento di comunicazione sui progressi compiuti.

52. La proposta non definisce la finalità e il contenuto di dette relazioni trimestrali e attualmente si prevede che la Commissione espleti controlli di verifica solo sulle domande di pagamento presentate su base semestrale dagli Stati membri. Onde ridurre gli oneri amministrativi a carico della Commissione e degli Stati membri andrebbe considerata la possibilità di ridurre la frequenza della rendicontazione, passando a relazioni semestrali da presentare in concomitanza con le richieste di pagamento. La Commissione dovrà inoltre fornire ulteriori indicazioni circa il contenuto di tali relazioni nonché sulla raccolta, l'analisi e la verifica delle informazioni in esse riportate.

Monitoraggio e misurazione della performance

53. Un solido sistema di monitoraggio è uno strumento necessario per valutare se i prestiti e le sovvenzioni a titolo del dispositivo per la ripresa e la resilienza siano utilizzati per conseguire gli obiettivi previsti, ovviare ad eventuali problemi di attuazione e, all'occorrenza, adottare misure correttive. Tale sistema dovrebbe stabilire un chiaro nesso tra gli obiettivi e indicatori pertinenti ([28]), che contribuiscano all'esame e al confronto della performance e possano rivelarsi utili nella fissazione delle priorità. Per quanto possibile, tali indicatori dovrebbero essere pertinenti, accettati, credibili, semplici e solidi (ossia costruiti in base ai criteri «RACER» — *Relevant, Accepted, Credible, Easy and Robust*) e rispondere alle caratteristiche definite negli orientamenti della Commissione per legiferare meglio.

54. Secondo la proposta ([29]), la Commissione dovrebbe monitorare l'attuazione e misurare il conseguimento degli obiettivi in funzione degli indicatori di performance elencati nell'allegato III:

— il numero di PRR approvati (realizzazione);

— il contributo finanziario complessivo assegnato ai PRR (realizzazione);

— il numero di PRR attuati (risultati);

— gli obiettivi stabiliti nei PRR per ciascuno Stato membro che sono stati conseguiti grazie al sostegno finanziario complessivo (impatto).

55. La Corte rileva che i primi due indicatori sono indicatori di realizzazione non direttamente connessi agli obiettivi del dispositivo per la ripresa e la resilienza. Il terzo, invece, consente di misurare i risultati del dispositivo, ma è correlato agli obiettivi perseguiti solo in modo indiretto. Pertanto, l'unico indicatore direttamente collegato agli obiettivi del dispositivo è l'ultimo. Valutarlo sarà tuttavia difficile, considerando che punta a stabilire un nesso tra conseguimento degli obiettivi e sostegno finanziario ed è pertanto fondato su un presunto semplice rapporto di causa/effetto in realtà inesistente.

([28]) Documento di lavoro dei servizi della Commissione europea: «*Better Regulation Guidelines*», 7 luglio 2017,[SWD(2017) 350 final].
([29]) Commissione europea, Proposta di dispositivo per la ripresa e la resilienza, COM(2020) 408, articolo 23.

56. La Corte, considerato l'obiettivo specifico della proposta ([30]), conviene con la Commissione sulla necessità di stabilire indicatori e valori-obiettivo a livello degli Stati membri al fine di tener conto delle specificità di ciascun paese. Tuttavia, tenendo presenti gli obiettivi generali stabiliti nella proposta e i criteri di valutazione comuni per l'approvazione dei PRR relativi a tutti gli Stati membri, la Commissione dovrebbe, ove possibile, definire indicatori comuni e obiettivi specifici a livello di UE. Ciò consentirebbe un monitoraggio e una misurazione migliori dell'attuazione dei PRR a livello di UE e porterebbe ad un uso più efficace delle risorse a disposizione degli Stati membri ai fini del conseguimento degli obiettivi dell'UE. In assenza di indicatori comuni o dell'applicazione di una metodologia comune, sarà arduo effettuare il monitoraggio e l'audit della spesa, ad esempio, per la transizione verde. Come sottolineato dalla Corte nel parere sul Fondo per una transizione giusta ([31]), è fondamentale stabilire, nell'ambito della transizione verde, indicatori di performance che rispecchino chiaramente l'obiettivo di uscire dai settori ad alta intensità di carbonio.

57. Nella recente relazione speciale sul semestre europeo, la Corte ha inoltre sottolineato le difficoltà insite nel misurare l'efficacia di un intervento strategico sulla base di molteplici e simultanei obiettivi, sostenendo inoltre che la fissazione di obiettivi «a cascata» (che vanno da quelli generali basati sul trattato a quelli stabiliti nelle RSP annuali) non sia spesso tracciabile, né ex-ante né ex-post. Il monitoraggio dei progressi compiuti dovrebbe essere in grado anche di dimostrare la pertinenza e lo stato di avanzamento sul piano dell'attuazione delle RSP nonché il contributo apportato al conseguimento di più ampi obiettivi a livello dell'UE.

Valutazioni

58. Secondo la proposta, a quattro anni dall'entrata vigore del regolamento va realizzata una valutazione indipendente del dispositivo per le ripresa e la resilienza ([32]). Più specificamente, si dovrebbe valutare in quale misura siano stati conseguiti gli obiettivi, l'efficienza dell'uso delle risorse nonché il valore aggiunto europeo. Sulla base della valutazione saranno inoltre avanzate eventuali proposte di modifica del regolamento.

59. La Corte rileva che la spesa a titolo del dispositivo è concentrata nei primi anni e che la maggior parte di essa sarà già stata eseguita quando la relazione sarà pubblicata. Gli insegnamenti tratti dalla valutazione saranno pertanto di scarsa utilità per la restante parte del dispositivo. La Corte accetta l'argomentazione addotta dalla Commissione secondo la quale occorre trovare un giusto equilibrio tra la necessità di valutare un programma che sia stato attuato in misura sufficiente (in modo da trarre conclusioni eloquenti) e quella di elaborare una valutazione fruibile ai fini della gestione del programma stesso. La Corte osserva altresì che la valutazione potrebbe rivelarsi utile nel quadro di un eventuale dibattito circa il possibile uso del dispositivo quale modello per futuri programmi del QFP 2028-2034. È inoltre necessario sottolineare che, in assenza di un più solido insieme di indicatori, sarà molto difficile accertare l'efficacia in maniera eloquente sulla base delle valutazioni intermedie ed ex post.

Osservazioni conclusive

60. Il dispositivo per la ripresa e la resilienza, proposto dalla Commissione nel maggio 2020, intende favorire la ripresa degli Stati membri dall'impatto della crisi provocata dalla COVID-19 e renderli più resilienti per il futuro. Dato che consente un rapido dispiegamento di risorse aggiuntive, il dispositivo ha il potenziale di contribuire al conseguimento degli obiettivi comuni dell'UE nell'ambito del prossimo QFP.

61. Si apprezza il principio di base della proposta di sfruttare strumenti e meccanismi esistenti, come il regolamento recante disposizioni comuni (RDC) e il semestre europeo, il che agevola le sinergie e riduce gli oneri amministrativi sia a livello dell'UE che degli Stati membri. Inoltre, il dialogo previsto con gli Stati membri può verosimilmente contribuire ad aumentare il senso di titolarità, offrendo al contempo la flessibilità necessaria per tener conto delle specificità di ciascuno Stato membro. La Corte desidera sottolineare quanto sia importante adottare efficaci misure contro le frodi e le irregolarità per scongiurare i rischi insiti nello spendere ingenti risorse aggiuntive in un breve arco di tempo, nonché esprime soddisfazione per gli sforzi profusi dalla Commissione a tale riguardo.

62. La Corte ritiene tuttavia che la proposta potrebbe migliorare ulteriormente se:

— venissero introdotti idonei meccanismi per assicurare il coordinamento con altre fonti di finanziamento dell'UE e garantire l'addizionalità;

([30]) Commissione europea, Proposta di dispositivo per la ripresa e la resilienza, COM(2020) 408, articolo 4, paragrafo 2.

([31]) Parere n. 5/2020 della Corte dei conti europea sulle proposte della Commissione 2020/0006 (COD) del 14 gennaio 2020 e del 28 maggio 2020 di un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo per una transizione giusta.

([32]) Commissione europea, Proposta di dispositivo per la ripresa e la resilienza, COM(2020) 408, articolo 25.

— vi fosse un collegamento più stretto tra l'obiettivo globale di ripresa e resilienza e i criteri di ripartizione;

— le procedure riguardanti i PRR e le richieste di pagamento fossero semplificate per quanto possibile, onde ridurre gli oneri amministrativi e agevolare l'assorbimento;

— fossero riconsiderate la frequenza e la tempistica della rendicontazione e della valutazione, nonché definiti indicatori idonei per i traguardi globali raggiunti dal dispositivo;

— si definisse il ruolo del Parlamento europeo nella procedura di bilancio e fossero esplicitamente stabiliti i diritti di audit della Corte.

63. La Corte rileva altresì che la proposta non include alcuni aspetti, che saranno elaborati in cooperazione con gli Stati membri. Affinché il dispositivo per la ripresa e la resilienza riesca a realizzare il proprio potenziale di agevolare la ripresa e la resilienza, occorre prestare particolare attenzione a che i PRR siano sufficientemente coerenti e ambiziosi e che ne sia adeguatamente valutata l'attuazione.

Il presente parere è stato adottato dalla Corte dei conti europea a Lussemburgo, nella riunione del 7 settembre 2020.

Per la Corte dei conti europea

Klaus-Heiner LEHNE

Presidente

ALLEGATO I

Quadro schematico delle dotazioni finanziarie dei programmi previsti nell'ambito di Next Generation EU ai sensi della proposta della Commissione e delle conclusioni del Consiglio europeo

Programma (prezzi 2018, in miliardi di euro)	Proposta della Commissione (prezzi 2018, in miliardi di euro)	Conclusioni del Consiglio europeo (prezzi 2018, in miliardi di euro)	Differenza (prezzi 2018, in miliardi di euro)
REACT-EU (fondi SIE relativi al QFP 2014-2020)	50,0	47,5	-2,5
Dispositivo per la ripresa e la resilienza — sovvenzioni	310,0	312,5	2,5
Dispositivo per la ripresa e la resilienza — prestiti	250,0	360,0	110,0
Sanità	7,7	0,0	-7,7
RescEU (protezione civile)	2,0	1,9	-0,1
Orizzonte Europa (ricerca e innovazione)	13,5	5,0	-8,5
Transizione giusta verso la neutralità climatica	30,0	10,0	-20,0
Sviluppo rurale	15,0	7,5	-7,5
Aiuti umanitari	5,0	0,0	-5,0
FEIS / InvestEU (sostegno agli investimenti in politiche interne)	30,3	5,6	-24,7
Strumento di sostegno alla solvibilità	26,0	0,0	-26,0
EFSD (crescita sostenibile e inclusiva al di fuori dell'UE)	10,5	0,0	-10,5
Totale	**750,0**	**750,0**	**0,0**

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della proposta della Commissione del 27 maggio e delle conclusioni del Consiglio europeo del 21 luglio 2020.

ALLEGATO II

Proposte della Commissione europea e del Consiglio europeo: un confronto

Articolo della proposta della Commissione europea	Testo dell'articolo della proposta della Commissione europea	Modifica proposta dal Consiglio europeo
Articolo 5, paragrafo 1 Risorse dello strumento dell'Unione europea per la ripresa	1. Le misure di cui all'articolo 2 del regolamento [EURI] sono attuate nell'ambito del presente dispositivo: a) mediante l'importo di **334 950 000 000 EUR** di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), punto ii), del regolamento [EURI], a prezzi costanti, disponibile per il sostegno non rimborsabile, fatto salvo l'articolo 4, paragrafi 4 e 8, del regolamento [EURI]. Detti importi costituiscono entrate con destinazione specifica esterna ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 5, del regolamento finanziario; b) mediante l'importo di **267 955 000 000 EUR** di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), del regolamento [EURI], a prezzi costanti, disponibile per il sostegno sotto forma di prestito agli Stati membri ai sensi degli articoli 12 e 13, fatto salvo l'articolo 4, paragrafo 5, del regolamento [EURI].	L'articolo 5, paragrafo 1, lettera a) è modificato come segue: mediante l'importo di 312 500 000 000 EUR L'articolo 5, paragrafo 1, lettera b) è modificato come segue: mediante l'importo di 360 000 000 000 EUR
Articolo 10 Contributo finanziario massimo	Per ciascuno Stato membro è calcolato un contributo finanziario massimo per l'assegnazione dell'importo di cui all'articolo 5, paragrafo 1, lettera a), utilizzando la metodologia di cui all'allegato I, basata sulla popolazione, l'inverso del prodotto interno lordo (PIL) pro capite e il relativo tasso di disoccupazione di ciascuno Stato membro.	L'articolo 10 è modificato come segue: Il criterio di ripartizione degli stanziamenti d'impegno a titolo del dispositivo per la ripresa e la resilienza per il periodo 2021-2022 è stabilito conformemente alla proposta della Commissione. Nel criterio di ripartizione per l'anno 2023 il criterio della disoccupazione nel periodo 2015-2019 è sostituito, in percentuali uguali, dalla perdita del PIL reale osservata nell'arco del 2020 e dalla perdita cumulativa del PIL reale osservata nel periodo 2020-2021, che sarà calcolata entro il 30 giugno 2022.
Articolo 11 Assegnazione del contributo finanziario	1. **Per il periodo fino al 31 dicembre 2022** la Commissione mette a disposizione **per assegnazione l'importo di 334 950 000 000 EUR** di cui all'articolo 5, paragrafo 1, lettera a). Al fine di attuare i propri piani per la ripresa e la resilienza, ciascuno Stato membro può presentare richieste entro il limite del rispettivo contributo finanziario massimo di cui all'articolo 10. 2. Per il periodo compreso tra il 31 dicembre 2022 e il 31 di cembre 2024, se sono disponibili risorse finanziarie, la Commissione può organizzare inviti in linea con il calendario del semestre europeo. A tal fine pubblica un calendario indicativo degli inviti da organizzare in tale periodo e indica, per ogni invito, l'importo disponibile per l'assegnazione. Al fine di attuare il piano per la ripresa e la resilienza, ciascuno Stato membro può presentare proposta per ricevere importi fino ad un importo massimo corrispondente alla sua quota di assegnazione dell'importo disponibile per l'assegnazione di cui all'allegato I.	L'articolo 11, paragrafo 1, è modificato come segue: Il 70 % delle sovvenzioni erogate dal dispositivo deve essere impegnato negli anni 2021 e 2022. Il restante 30 % deve essere interamente impegnato entro la fine del 2023. È aggiunto il seguente paragrafo 3: Il prefinanziamento del dispositivo per la ripresa e la resilienza verrà versato nel 2021 e dovrebbe essere pari al 10 %.
Articolo 12, paragrafo 4 Prestiti	4. Il sostegno sotto forma di prestito per il piano per la ripresa e la resilienza dello Stato membro interessato non è superiore alla differenza tra il costo totale del piano per la ripresa e la resilienza, se del caso rivisto, e il contributo finanziario massimo di cui all'articolo 10. **L'importo massimo del prestito per ogni Stato membro non supera il 4,7 % del suo reddito nazionale lordo.**	L'articolo 12, paragrafo 4, è modificato come segue: Di norma, il volume massimo dei prestiti per ciascuno Stato membro non supererà il 6,8 % del suo RNL.

Articolo 14, paragrafo 1 Ammissibilità	1. Nel perseguire gli obiettivi di cui all'articolo 4, gli Stati membri elaborano piani nazionali per la ripresa e la resilienza. Tali piani definiscono il programma di riforme e investimenti dello Stato membro interessato **per i quattro anni successivi**. I piani per la ripresa e la resilienza ammissibili al finanziamento a titolo del presente dispositivo comprendono misure per l'attuazione di riforme e progetti di investimenti pubblici, strutturati in un pacchetto coerente.	L'articolo 14, paragrafo 1, è modificato come segue: Gli Stati membri preparano piani nazionali per la ripresa e la resilienza in cui è definito il programma di riforme e investimenti dello Stato membro interessato per il periodo 2021-2023. I piani saranno riesaminati e adattati, ove necessario, nel 2022 per tenere conto della ripartizione definitiva dei fondi per il 2023.
Articolo 16, paragrafo 1 Valutazione della Commissione	1. In sede di valutazione del piano per la ripresa e la resilienza la Commissione agisce in stretta collaborazione con lo Stato membro interessato. Essa può formulare osservazioni o richiedere informazioni aggiuntive. Lo Stato membro interessato fornisce le informazioni supplementari richieste e, se necessario, può rivedere il piano prima della sua presentazione ufficiale.	È aggiunto il seguente paragrafo: Nella valutazione il punteggio più alto deve essere ottenuto per quanto riguarda i criteri della coerenza con le raccomandazioni specifiche per paese, nonché del rafforzamento del potenziale di crescita, della creazione di posti di lavoro e della resilienza sociale ed economica dello Stato membro. Anche l'effettivo contributo alla transizione verde e digitale rappresenta una condizione preliminare ai fini di una valutazione positiva.
Articolo 17, paragrafo 1 Decisione della Commissione	1. La Commissione, mediante un atto di esecuzione, adotta una decisione **entro quattro mesi** dalla presentazione ufficiale del piano per la ripresa e la resilienza da parte dello Stato membro. Qualora la Commissione valuti positivamente il piano per la ripresa e la resilienza, tale decisione stabilisce le riforme e i progetti di investimento che dovranno essere attuati dallo Stato membro, compresi i target intermedi e finali e il contributo finanziario assegnato conformemente all'articolo 11.	L'articolo 17, paragrafo 1, è modificato come segue: I piani per la ripresa e la resilienza sono valutati dalla Commissione entro due mesi dalla presentazione. È aggiunto il seguente paragrafo: La valutazione dei piani per la ripresa e la resilienza deve essere approvata dal Consiglio, a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, mediante un atto di esecuzione che il Consiglio si adopera per adottare entro quattro settimane dalla proposta.
Articolo 19, paragrafo 3 Regole sul pagamento, sulla sospensione e sull'annullamento dei contributi finanziari	3. Dopo aver raggiunto i target intermedi e finali concordati e indicati nel piano per la ripresa e la resilienza quale approvato nell'atto di esecuzione della Commissione, lo Stato membro interessato presenta alla Commissione una richiesta debitamente motivata relativa al pagamento del contributo finanziario e, se del caso, della quota del prestito. Gli Stati membri possono presentare alla Commissione tali richieste di pagamento ogni sei mesi. Entro due mesi dal ricevimento della richiesta, la Commissione valuta se i pertinenti target intermedi e finali indicati nella decisione di cui all'articolo 17, paragrafo 1 siano stati conseguiti in misura soddisfacente. Ai fini della valutazione è tenuto conto anche dell'accordo operativo di cui all'articolo 17, paragrafo 6. La Commissione può essere assistita da esperti. Se effettua una valutazione positiva, la Commissione adotta una decisione che autorizza l'erogazione del contributo finanziario in conformità del regolamento finanziario.	È aggiunto il seguente paragrafo: La valutazione positiva delle richieste di pagamento sarà subordinata al soddisfacente conseguimento dei pertinenti target intermedi e finali. La Commissione chiede il parere del comitato economico e finanziario in merito al soddisfacente conseguimento dei pertinenti target intermedi e finali. Il comitato economico e finanziario si adopera per raggiungere un consenso. Qualora, in via eccezionale, uno o più Stati membri ritengano che vi siano gravi scostamenti dal soddisfacente conseguimento dei pertinenti target intermedi e finali, possono chiedere che il presidente del Consiglio europeo rinvii la questione al successivo Consiglio europeo. La Commissione adotta una decisione sulla valutazione del soddisfacente conseguimento dei pertinenti target intermedi e finali e sull'approvazione dei pagamenti secondo la procedura d'esame. In caso di rinvio della questione al Consiglio europeo, la Commissione non prenderà alcuna decisione relativa al soddisfacente conseguimento dei target intermedi e finali e all'approvazione dei pagamenti fino a

		quando il prossimo Consiglio europeo non avrà discusso la questione in maniera esaustiva. Di norma, tale processo non dovrà richiedere più di tre mesi dal momento in cui la Commissione ha chiesto il parere del comitato economico e finanziario e sarà conforme all'articolo 17 TUE e all'articolo 317 TFUE.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della proposta della Commissione relativa al dispositivo per la ripresa e la resilienza nonché delle conclusioni del Consiglio europeo del 21 luglio 2020 in merito alla medesima proposta.

ALLEGATO III

Altri pareri della Corte dei conti europea pertinenti

— Parere n. 1/2018 concernente la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 maggio 2018, sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri;

— Parere n. 6/2018 sulla proposta della Commissione del 29 maggio 2018 di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante le disposizioni comuni, COM(2018) 375 final;

— Parere n. 10/2018 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale, COM(2018) 460 final;

— Parere n. 2/2020 sulla proposta modificata della Commissione del 14 gennaio 2020 relativa al regolamento recante le disposizioni comuni, COM(2020) 23 final;

— Parere n. 4/2020 della Corte dei conti europea sulla proposta di regolamento REACT-EU e sulla proposta di regolamento recante disposizioni comuni per la disciplina dei fondi SIE.

— Parere n. 5/2020 della Corte dei conti europea sulle proposte della Commissione 2020/0006 (COD) del 14 gennaio 2020 e del 28 maggio 2020 di un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo per una transizione giusta.

ALLEGATO IV

Valutazione dei PRR

	Criterio	Rating	Osservazioni
2.1	Il piano per la ripresa e la resilienza è in grado di contribuire ad **affrontare** in modo efficace **le sfide** individuate nelle **pertinenti raccomandazioni specifiche per paese** (…) adottate dalla Commissione nel contesto del semestre europeo.	**A:** il piano affronta le sfide in maniera efficace e rappresenta una risposta adeguata	**Potenziale sovrapposizione con i seguenti criteri:** — **Transizione verde** — **Transizione digitale** — **Potenziale di crescita** — **Creazione di posti di lavoro** — **Resilienza economica e sociale**
		B: il piano affronta le sfide in parte e rappresenta una risposta in parte adeguata	
		C: il piano non affronta le sfide e non rappresenta una risposta adeguata	
2.2	Il piano prevede misure che **contribuiscono** efficacemente **alle transizioni verde e digitale** o ad affrontare le sfide che ne conseguono	**A:** in misura ampia	**Potenziale sovrapposizione con il criterio 2.1**
		B: in misura moderata	
		C: in misura ridotta	
2.3	Il piano per la ripresa e la resilienza è in grado di avere un **impatto duraturo** sullo Stato membro interessato	**A:** in misura ampia	**Potenziale sovrapposizione con il criterio 2.1 (le RSP sono, per intrinseca natura, piuttosto a lungo termine)**
		B: in misura moderata	
		C: in misura ridotta	
2.4	Il piano per la ripresa e la resilienza è in grado di **contribuire efficacemente** a rafforzare il **potenziale di crescita, la creazione di posti di lavoro e la resilienza sociale ed economica** dello Stato membro, **attenuare** l'**impatto** sociale ed economico **della crisi** e contribuire a migliorare la **coesione economica, sociale e territoriale**	**A:** elevato impatto atteso	**Potenziale sovrapposizione con il criterio 2.1**
		B: medio impatto atteso	
		C: ridotto impatto atteso	
2.5	La **motivazione** fornita dallo Stato membro in merito all'**importo dei costi totali stimati** del piano per la ripresa e la resilienza **è ragionevole e plausibile** ed è commisurata all'impatto atteso sull'economia e sull'occupazione.	**A:** in misura ampia	**Si tratta di una condizione anziché di un criterio di valutazione**
		B: in misura media	
		C: in misura ridotta	
2.6	Il piano per la ripresa e la resilienza prevede **misure** per l'attuazione di riforme e di progetti di investimento pubblico che **rappresentano azioni coerenti**	**A:** in misura ampia	**Potenziale sovrapposizione con il criterio 2.1**
		B: in misura media	
		C: in misura ridotta	
2.7	Le **modalità proposte** dagli Stati membri interessati sono in grado di **garantire un'attuazione efficace** del piano per la ripresa e la resilienza, con i **target intermedi e finali** proposti e i relativi **indicatori**	**A:** meccanismi appropriati	**Si tratta di una condizione anziché di un criterio di valutazione**
		B: meccanismi minimi	
		C: meccanismi insufficienti	

Attuale proposta di valutazione complessiva		Suggerimenti	
Il piano per la ripresa e la resilienza è *soddisfacente*	**Il piano per la ripresa e la resilienza *non è soddisfacente***	**Il piano per la ripresa e la resilienza *non è soddisfacente***	**Il piano per la ripresa e la resilienza *non è soddisfacente***
— se il rating per i criteri 2.1 e 2.2 è «A» e — per gli altri criteri, vi sono solo«A» o più «A» che «B» e nessuna «C»	— se il rating per i criteri 2.1 e 2.2 è «A» e — per gli altri criteri, vi sono più «B» che «A» ed almeno una «C»	— se il rating per i criteri 2.1 e 2.2 è «A» e — per gli altri criteri, vi sono ~~solo«A» o~~ più «A» che «B» e nessuna «C»	— se il rating per i criteri 2.1 ~~e~~ o 2.2 non è «A» ~~e~~ o — per gli altri criteri, vi sono più «B» che «A» ed almeno una «C»

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della proposta della Commissione relativa al dispositivo per la ripresa e la resilienza.