

Analisi 02

IT

**Orientamento alla
performance, obbligo
di rendiconto e
trasparenza: cosa
insegnano le criticità
dell'RRF**



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

2025

Indice

	Paragrafo
Principali messaggi	01 - 23
Perché questo tema è importante	01 - 07
Constatazioni della Corte e insegnamenti da trarre per il prossimo quadro finanziario pluriennale	08 - 23
Le osservazioni della Corte in dettaglio	24 - 107
I finanziamenti non collegati ai costi, di per sé, non fanno dell'RRF uno strumento basato sulla performance	24 - 42
L'RRF si concentra sui progressi nell'attuazione piuttosto che sulla performance	24 - 34
L'efficienza non può essere misurata in quanto la Commissione non raccoglie informazioni sui costi effettivi	35 - 37
La rendicontazione dell'RRF è facilmente fruibile, ma fornisce informazioni limitate sulla performance e comporta rischi in termini di attendibilità dei dati	38 - 42
Il quadro di conformità dell'RRF e le norme per la tutela degli interessi finanziari dell'UE non sono sufficientemente solidi	43 - 73
Il regolamento RRF consente interpretazioni divergenti e una valutazione discrezionale degli obblighi giuridici	45 - 57
La Commissione ha migliorato i propri lavori di audit sugli appalti pubblici e sugli aiuti di Stato, ma non ancora in misura sufficiente a fornire garanzie	58 - 68
I contributi finanziari non sono ridotti a seguito di singole violazioni delle norme in materia di appalti pubblici	69 - 73
L'attuazione procede con ritardi e rimangono a rischio il completamento delle misure, i risultati e i finanziamenti	74 - 107
L'attuazione procede, ma con ritardi, mettendo a rischio il completamento delle misure e il conseguimento degli obiettivi dell'RRF	74 - 90
Le misure RRF hanno generalmente conseguito le realizzazioni previste, ottenendo però risultati limitati in termini di risposta alle sfide strutturali e contributo agli obiettivi dell'UE	91 - 102
La Commissione ha istituito con successo un meccanismo per aumentare i prestiti assunti per finanziare l'RRF, ma l'innalzamento dei costi di finanziamento eserciterà pressioni sui futuri bilanci dell'UE	103 - 107

Allegato

**Allegato – Relazioni, analisi e pareri della Corte dei conti europea
che riguardano l'RRF (fino ad aprile 2025)**

Acronimi

Glossario

Équipe della Corte dei conti europea

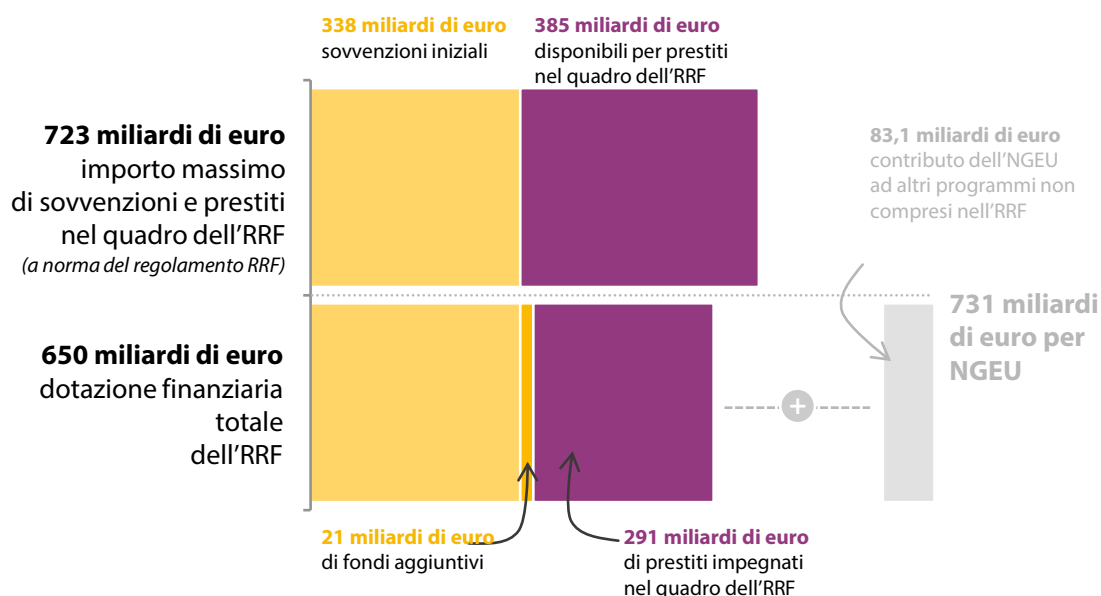
Principali messaggi

Perché questo tema è importante

01 Nel dicembre 2020, durante la grave crisi causata dalla pandemia di COVID-19, il Consiglio ha adottato lo strumento **NextGenerationEU** (NGEU), del valore di oltre 800 miliardi di euro (a prezzi correnti). È stato istituito in brevissimo tempo come strumento temporaneo una tantum in aggiunta al quadro finanziario pluriennale 2021-2027, da finanziare mediante l'assunzione di prestiti comuni.

02 Il **dispositivo per la ripresa e la resilienza** (*Recovery and Resilience Facility* – RRF) è l'elemento costitutivo preminente di NGEU e la principale risposta di bilancio dell'UE alla crisi dovuta alla pandemia di COVID-19. Alla sua costituzione, la dotazione iniziale ammontava a 723,8 miliardi di euro (tra sovvenzioni e prestiti), di cui erano stati impegnati 650 miliardi di euro a fine 2024, in quanto diversi Stati membri hanno deciso di non avvalersi della componente di prestito loro assegnata (cfr. [figura 1](#)).

Figura 1 – Dotazione finanziaria dell'NGEU (a fine 2024)



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del [quadro di valutazione della ripresa e della resilienza](#) curato dalla Commissione.

03 L'obiettivo generale dell'RRF è promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell'UE migliorandone la resilienza, la preparazione alle crisi e il potenziale di crescita, nonché attenuare l'impatto economico e sociale della pandemia di COVID-19, sostenendo anche le transizioni verde e digitale. L'obiettivo specifico dell'RRF è fornire finanziamenti agli Stati membri sulla base del conseguimento soddisfacente dei traguardi o degli obiettivi stabiliti nei rispettivi piani nazionali per la ripresa e la resilienza (PNRR) attraverso la realizzazione di riforme e investimenti.

04 La Commissione attua l'RRF in regime di gestione diretta, con gli Stati membri quali beneficiari (nel caso delle sovvenzioni) e mutuatari (nel caso dei prestiti) dei fondi. L'RRF finanzia misure (riforme e investimenti) realizzate negli Stati membri dell'UE tra febbraio 2020 (inizio della pandemia) e agosto 2026. Per beneficiare del dispositivo, ogni Stato membro ha sottoposto il proprio PNRR che è stato valutato dalla Commissione e approvato dal Consiglio. I PNRR stabiliscono misure che contribuiscono ad affrontare le sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese formulate nell'ambito del quadro di coordinamento delle politiche economiche e sociali dell'UE, noto come "semestre europeo".

05 Per conseguire gli obiettivi prefissati, l'RRF offre assistenza finanziaria agli Stati membri, che utilizzano tali fondi per attuare misure nel quadro di sei pilastri. Sebbene l'attuazione di ciascuna misura sia valutata sulla base di traguardi (qualitativi) e/o obiettivi (quantitativi), sono stati definiti indicatori comuni al fine di riferire sui progressi compiuti nonché monitorare e valutare l'RRF in termini di conseguimento degli obiettivi generale e specifico prefissati, in modo da fornire informazioni sui progressi dell'RRF nel suo complesso.

06 L'RRF è uno strumento basato su "finanziamenti non collegati ai costi", il che significa che, a parte i prefinanziamenti, tutti i pagamenti si basano sul conseguimento, da parte degli Stati membri, dei pertinenti traguardi e obiettivi. Sebbene la conformità della spesa RRF a tutte le norme dell'UE e nazionali applicabili non sia una condizione per ricevere i pagamenti, gli Stati membri devono garantire, insieme alla Commissione, la tutela degli interessi finanziari dell'UE in linea con le rispettive competenze, mentre la responsabilità ultima ricade sulla Commissione.

07 L'RRF presenta diversi tratti distintivi rispetto agli altri strumenti dell'UE:

- o sebbene sia attuato dalla Commissione in regime di gestione diretta, il Consiglio è tenuto ad approvare i PNRR e le richieste di pagamento, che hanno gli Stati membri come beneficiari;

- segna la prima volta che il modello di “finanziamenti non collegati ai costi” è stato attuato su larga scala e che i pagamenti sono subordinati al soddisfacente conseguimento di traguardi e obiettivi stabiliti in precedenza anziché essere basati sul rimborso dei costi;
- finanzia misure connesse alle sfide specifiche per paese individuate nell’ambito del semestre europeo e comprende pertanto riforme, oltre che investimenti;
- è finanziato quasi interamente mediante l’assunzione di prestiti sui mercati e circa la metà dei finanziamenti è fornita agli Stati membri sotto forma di prestiti;
- non vi è alcun obbligo giuridico di cofinanziamento e la dotazione massima a uno Stato membro è limitata ai costi totali stimati delle misure incluse nel rispettivo PNRR.

Constatazioni della Corte e insegnamenti da trarre per il prossimo quadro finanziario pluriennale

08 La presente analisi riassume le principali constatazioni e osservazioni espone negli audit, nelle analisi, nei capitoli delle relazioni annuali e nei pareri sull’RRF pubblicati entro aprile 2025. L’attenzione verte su tre aspetti chiave:

- l’impostazione dell’RRF come strumento basato sulla performance;
- le garanzie sulla regolarità dei pagamenti e sulla tutela degli interessi finanziari dell’UE;
- lo stato di attuazione a fine 2024.

09 La presente analisi si prefigge un duplice scopo: i) fornire agli interlocutori della Corte una panoramica delle principali osservazioni emerse dal lavoro svolto sull’RRF; ii) contribuire al dibattito in corso sul quadro finanziario pluriennale post-2027, in particolare per quanto riguarda eventuali strumenti futuri basati su finanziamenti non collegati ai costi. L’RRF svolge un ruolo cruciale nella ripresa post-pandemica e nelle proprie relazioni la Corte ha formulato osservazioni in merito alla sua efficacia, rendicontabilità e attuazione.

I finanziamenti non collegati ai costi, di per sé, non fanno dell'RRF uno strumento basato sulla performance

10 Il regolamento RRF fa riferimento alla natura “basata sulla performance”, in ragione del fatto che i pagamenti della Commissione agli Stati membri si fondano sul conseguimento soddisfacente di traguardi e obiettivi, anziché sul rimborso delle spese ammissibili. Il regolamento RRF tuttavia non dà una definizione di “performance”. Secondo la definizione della Corte e in linea con il regolamento finanziario, la performance corrisponde alla misura in cui un’azione, un progetto o un programma finanziato dall’UE ha conseguito gli obiettivi prefissati e assicura un impiego ottimale delle risorse (cfr. paragrafo **24**).

11 La Commissione ha spiegato che, nelle intenzioni dei colegislatori, sancite dal regolamento RRF e dal regolamento finanziario del 2018¹, un contributo sotto forma di finanziamenti non collegati ai costi basati sul conseguimento di risultati misurati in riferimento a traguardi precedentemente fissati costituisce un finanziamento basato sulla performance. Tuttavia, i finanziamenti non collegati ai costi, di per sé, non fanno dell'RRF uno strumento basato sulla performance. La Corte ritiene che l'RRF non sia uno strumento basato sulla performance in quanto si concentra sui progressi compiuti nell'attuazione piuttosto che sulla performance, dato che:

- i traguardi e gli obiettivi forniscono informazioni sui progressi compiuti nell'attuazione delle misure finanziate dall'RRF, focalizzandosi però sulle realizzazioni anziché sui risultati; presentano diversi livelli di ambizione; talvolta mancano di chiarezza; non sempre coprono le principali fasi di attuazione di una misura, fra cui il suo completamento (cfr. paragrafi **24-30**);
- gli indicatori comuni si riferiscono principalmente a realizzazioni, coprono i sei pilastri solo in misura limitata e non sono ben allineati agli obiettivi dell'UE nei settori strategici pertinenti (ad esempio le transizioni verde e digitale). Per questi indicatori comuni non sono stati fissati né valori di partenza né valori-obiettivo attesi (cfr. paragrafi **31-34**);
- l'efficienza dell'uso delle risorse e, quindi, l'impiego ottimale delle risorse non possono essere valutati, dato che la Commissione non raccoglie né utilizza informazioni sui costi effettivi (cfr. paragrafi **35-37**).

¹ Considerando 53 del [regolamento RRF](#) e considerando 56 e articolo 125, paragrafo 1, lettera a), del [regolamento finanziario](#).

12 La Corte ha osservato che la valutazione effettuata dalla Commissione sui PNRR, che costituiscono la base per qualsiasi finanziamento RRF, era complessivamente adeguata, data la stretta tempistica. Tuttavia, l'approccio alla definizione di traguardi e obiettivi, il cui soddisfacente conseguimento è la condizione di pagamento, varia da uno Stato membro all'altro. La mancanza di un approccio armonizzato incide sulla comparabilità tra Stati membri e comporta il rischio di disparità di trattamento (cfr. paragrafo [30](#)).

13 L'RRF copre obiettivi in un'ampia gamma di settori d'intervento, il che aumenta il rischio di sovrapposizioni con altri strumenti dell'UE e di una scarsa focalizzazione. Inoltre, i criteri di assegnazione per la distribuzione dei fondi agli Stati membri non riflettono necessariamente gli obiettivi dell'RRF né le sfide specifiche e le esigenze di investimento degli Stati membri (cfr. paragrafo [31](#)).

14 La rendicontazione sui progressi compiuti nell'attuazione che si ottiene attraverso il quadro di valutazione della ripresa e della resilienza dell'RRF è di facile utilizzo ma risente di problemi di qualità dei dati e, sotto alcuni aspetti, non è focalizzata sulla performance e sulla trasparenza. In particolare, essa si basa su costi stimati o su valori unitari anziché su costi effettivi e la Commissione effettua solo controlli di plausibilità basilari (cfr. paragrafi [38-42](#)).

Insegnamenti per i futuri strumenti basati sulla performance

Per i futuri strumenti basati sulla performance, è importante che:

- i finanziamenti siano chiaramente collegati ai risultati. Se ciò non è possibile, tale sistema non dovrebbe essere applicato;
- l'orientamento alla performance vada oltre la precisazione delle condizioni di pagamento, come i traguardi e gli obiettivi, e includa tutti gli elementi necessari per la valutazione dell'efficacia e dell'efficienza, comprese le informazioni sui costi effettivi;
- le condizioni di pagamento siano definite in modo armonizzato e applicate in modo uniforme a tutti gli Stati membri per garantire la parità di trattamento;
- l'ambito di applicazione e gli obiettivi degli strumenti siano chiaramente definiti per massimizzare l'impatto dei finanziamenti dell'UE ed evitare sovrapposizioni tra i diversi programmi. Inoltre, tali obiettivi devono essere rispecchiati nell'assegnazione dei finanziamenti;
- vengano fornite informazioni tempestive e trasparenti sul contributo apportato dai finanziamenti al conseguimento degli obiettivi dello strumento e in che modo questo si sia concretizzato.

Il quadro di conformità dell'RRF e le norme per la tutela degli interessi finanziari dell'UE non sono sufficientemente solidi

15 Sia la Commissione che gli Stati membri sono tenuti a garantire la tutela degli interessi finanziari dell'UE nell'attuazione dell'RRF, di cui la Commissione è responsabile in ultima istanza. Nonostante la rapida introduzione di verifiche *ex ante* esaustive e malgrado i miglioramenti nel lavoro di audit della Commissione, la Corte ritiene che l'RRF non disponga di un quadro di conformità sufficientemente solido e che vi siano alcune difficoltà nell'assicurare la tutela degli interessi finanziari dell'UE (cfr. paragrafi [43-73](#)).

16 I pagamenti a titolo dell'RRF non sono subordinati al rispetto delle norme nazionali e dell'UE. La valutazione della regolarità da parte della Corte si limita pertanto a verificare il rispetto di condizioni predefinite e non riguarda l'impiego effettivo dei fondi dell'UE da parte dei destinatari finali (cfr. paragrafi [43-46](#)).

17 Il lavoro di audit svolto dalla Corte nel contesto della dichiarazione di affidabilità ha dato luogo a un giudizio positivo sulle spese dell'RRF per l'esercizio finanziario 2021, ma a un giudizio con rilievi per il 2022 e il 2023. Gli errori con incidenza finanziaria rilevati dalla Corte riguardavano per la maggior parte:

- traguardi e obiettivi non conseguiti in misura soddisfacente;
- mancato rispetto del periodo di ammissibilità; oppure
- sostituzione di spese di bilancio correnti a livello nazionale.

Le ambiguità del quadro giuridico dell'RRF e la vaghezza con cui sono definiti traguardi e obiettivi hanno portato a interpretazioni divergenti dei requisiti giuridici, contribuendo in tal modo alla frequenza dei tipi di errori di cui sopra (cfr. paragrafi [50-51](#)).

18 La Commissione si affida principalmente ai sistemi degli Stati membri per prevenire o individuare e correggere i casi di gravi irregolarità e di mancato rispetto delle norme nazionali e dell'UE, anche se tali sistemi presentano alcune debolezze. La Corte ha osservato che, all'avvio dell'attuazione dell'RRF, non tutti gli Stati membri avevano istituito sistemi di controllo, il che ha portato all'introduzione di traguardi di controllo. In aggiunta, i sistemi istituiti dalla Commissione e dagli Stati membri non sono ancora sufficienti a mitigare l'accresciuto rischio di doppio finanziamento tra l'RRF e altri fondi dell'UE (cfr. paragrafi [52-54](#) e [58-68](#)).

19 La Commissione ha stabilito un metodo per ridurre i contributi finanziari dell'RRF a uno Stato membro in caso di mancato conseguimento dei traguardi e degli obiettivi. Questa metodologia si basa su una serie di giudizi discrezionali, che potrebbero portare a interpretazioni diverse. Inoltre, la Commissione deve adottare misure correttive in caso di gravi irregolarità e debolezze dei sistemi, ma non può apportare rettifiche per singole violazioni delle norme in materia di appalti pubblici, salvo nei casi di gravi irregolarità. Ciò significa che i pagamenti a titolo dell'RRF possono essere effettuati integralmente anche quando si sono verificate irregolarità in materia di appalti pubblici. Peraltro, le norme vigenti non prevedono disposizioni che indichino come la Commissione debba fronteggiare l'annullamento dopo il 2026 di misure a cui sono connessi traguardi e obiettivi già conseguiti (cfr. paragrafi [69-73](#) e paragrafi [55-57](#)).

Insegnamenti per i futuri strumenti basati sulla performance

Per i futuri strumenti basati sulla performance, è essenziale che siano impostati e attuati in modo da non pregiudicare l'obbligo di rendiconto. Pertanto è importante che:

- le responsabilità di vigilanza e controllo, sia della Commissione che degli Stati membri, siano chiaramente definite per garantire un'adeguata rendicontabilità, la trasparenza e la conformità alle norme dell'UE e nazionali;
- negli Stati membri vigano sistemi di controllo adeguati e controllati dalla Commissione prima che abbia inizio l'attuazione. Ciò comporta la definizione di requisiti minimi per i controlli degli Stati membri e le verifiche della Commissione. Se si fa affidamento sui sistemi di controllo esistenti negli Stati membri, la garanzia fornita dalla Commissione deve riguardare anche l'efficacia di tali sistemi;
- il quadro giuridico definisca tutte le condizioni di pagamento e di ammissibilità in modo chiaro e completo, sulla base di criteri oggettivamente verificabili. È importante che la valutazione del rispetto di tali criteri non consenta deviazioni, al fine di ridurre il rischio di interpretazioni divergenti e valutazioni discrezionali dei requisiti giuridici;
- la metodologia di sospensione dei pagamenti si basi su criteri oggettivi piuttosto che su considerazioni soggettive;
- le condizioni a cui è subordinato il pagamento agli Stati membri includano il rispetto delle norme nazionali e dell'UE;
- le misure correttive per le violazioni delle norme dell'UE e nazionali siano definite dalla Commissione e applicate in modo uniforme a tutti gli Stati membri;
- la definizione di doppio finanziamento e i connessi obblighi di controllo siano adattati per rispecchiare la natura specifica del modello di "finanziamenti non collegati ai costi".

L'attuazione procede con ritardi e rimangono a rischio il completamento delle misure, i risultati e i finanziamenti

20 Il prefinanziamento ha agevolato l'erogazione dei fondi all'inizio, ma l'attuazione sta subendo ritardi nonostante le modifiche apportate ai PNRR (cfr. paragrafi [74-83](#)). La maggior parte delle misure RRF dovrà essere completata entro agosto 2026, quando termina il periodo di attuazione del dispositivo stesso. Ciò può essere ulteriormente complicato dal fatto che le fasi più avanzate dell'attuazione, e in particolare il completamento di una misura, sono spesso più difficili di quelle iniziali (cfr. paragrafi [84-86](#)).

21 La Corte ha osservato che l'RRF è stato concepito in modo tale che gli esborsi non riflettessero necessariamente i progressi compiuti nell'attuazione. Gli importi assegnati agli Stati membri sono calcolati sulla base del regolamento RRF. Tuttavia, i profili di pagamento (una tabella in cui sono indicati gli importi che gli Stati membri riceveranno sulla base del soddisfacente conseguimento di traguardi e obiettivi e una tempistica indicativa) sono il risultato di negoziati con lo Stato membro in questione. Ne consegue che, per alcuni Stati membri, una quota significativa dei finanziamenti viene versata prima del completamento delle misure. Ciò rappresenta un rischio per gli interessi finanziari dell'UE, dato che il regolamento RRF non prevede la possibilità di recuperare importi nei casi in cui i fondi dell'UE non siano stati spesi in linea con la normativa nazionale o dell'UE o qualora le misure non siano state completate (cfr. paragrafi [84-88](#)). Inoltre, l'espressione "destinatario finale" non è sempre utilizzata in modo uniforme e l'erogazione dei fondi agli Stati membri non significa che tali fondi abbiano raggiunto i destinatari finali e l'economia reale (cfr. paragrafi [89-90](#)).

22 Dagli audit della Corte è emerso che le misure incluse nei campioni hanno generalmente conseguito le realizzazioni attese, ma finora solo la metà circa ha prodotto risultati (cfr. paragrafi [91-93](#)). Inoltre, poiché la Commissione non monitora i costi effettivi, non può valutare la quota della spesa dei PNRR che contribuisce al conseguimento di tali obiettivi, comprese le transizioni verde e digitale (cfr. paragrafi [94-97](#)). Infine, l'RRF ha finora contribuito in misura limitata a raggiungere gli obiettivi dell'UE di livello più elevato o a rispondere alle sfide strutturali individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese (cfr. paragrafi [98-102](#)).

23 L'RRF è quasi interamente finanziato mediante l'assunzione di prestiti sul mercato. La Commissione ha istituito rapidamente e con successo un meccanismo per raccogliere fondi per l'RRF, ma l'aumento degli oneri finanziari eserciterà pressioni sui futuri bilanci dell'UE e l'assunzione di prestiti crea rischi aggiuntivi. I prestiti assunti nell'ambito di NGEU potrebbe più che raddoppiare entro il 2026, mentre il loro rimborso è stato rinviato ai futuri quadri finanziari pluriennali (cfr. paragrafi [103-107](#)).

Insegnamenti per i futuri strumenti basati sulla performance

Per i futuri strumenti basati sulla performance, è importante che:

- le misure finanziate rispondano alle sfide individuate, ad esempio nel contesto del semestre europeo, e coprano a sufficienza i principali obiettivi dello strumento;
- la tempistica dello strumento collimi con gli obiettivi prefissati e con il probabile periodo di attuazione delle misure finanziate. Inoltre, devono essere posti in essere meccanismi per garantire che tali misure siano portate a termine;
- le erogazioni riflettano i progressi compiuti verso il conseguimento degli obiettivi dello strumento, al fine di ridurre il rischio che i finanziamenti non siano proporzionati ai risultati conseguiti;
- il quadro giuridico preveda la possibilità di recuperare i finanziamenti, nei casi in cui siano sproporzionati rispetto ai conseguimenti ottenuti o non siano stati spesi in osservanza delle norme dell'UE o nazionali;
- se si valuta la possibilità di assumere prestiti, siano sufficientemente attenuati, in particolare, i rischi connessi agli interessi e venga definito in anticipo un piano di rimborso, che individui la provenienza dei fondi in questione.

Le osservazioni della Corte in dettaglio

I finanziamenti non collegati ai costi, di per sé, non fanno dell'RRF uno strumento basato sulla performance

L'RRF si concentra sui progressi nell'attuazione piuttosto che sulla performance

24 Il regolamento RRF fa riferimento alla “natura del dispositivo basata sulla performance”², in ragione del fatto che i pagamenti della Commissione agli Stati membri si fondano sul conseguimento soddisfacente di traguardi e obiettivi, anziché sul rimborso delle spese ammissibili. Non definisce però il termine “performance”. Secondo la definizione della Corte e in linea con il regolamento finanziario, la performance corrisponde alla misura in cui un'azione, un progetto o un programma finanziato dall'UE ha conseguito gli obiettivi prefissati e assicura un impiego ottimale delle risorse³.

25 In linea con il regolamento finanziario dell'UE, la Corte definisce i termini “risorsa” (input), “realizzazione” (output), “risultato” e “impatto” così come illustrato nella [figura 2](#).

² Considerando 53 del [regolamento RRF](#).

³ [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 24-25.

Figura 2 – Classificazione di “risorsa” (input), “realizzazione” (output), “risultato” e “impatto”



Fonte: [Relazione speciale 26/2023](#), figura 3.

26 I meccanismi istituiti per monitorare e rendicontare sull'attuazione e sulla performance dell'RRF consistono dei seguenti elementi principali⁴:

- i traguardi e gli obiettivi, che sono definiti nelle decisioni di esecuzione del Consiglio per ciascuna riforma e ciascun investimento e che costituiscono la base per l'erogazione dei fondi;
- gli indicatori comuni, utilizzati principalmente per riferire in merito ai progressi dell'RRF verso il conseguimento dei suoi obiettivi generale e specifico;
- varie relazioni, tra cui il quadro di valutazione dell'RRF, stilate dalla Commissione e dagli Stati membri sui progressi compiuti nell'attuazione dell'RRF.

⁴ [Relazione speciale 26/2023](#), paragrafo 7.

I traguardi e gli obiettivi misurano i progressi compiuti nell'attuazione anziché la performance

27 I traguardi e gli obiettivi misurano l'attuazione delle riforme e degli investimenti specifici inclusi nei PNRR e, dunque, il conseguimento dell'obiettivo specifico dell'RRF (cfr. paragrafo **04**). In precedenti relazioni, la Corte ha concluso che la valutazione dei PNRR da parte della Commissione era stata complessivamente adeguata, tenuto conto della complessità del processo e della tempistica da rispettare⁵, e che i traguardi e gli obiettivi erano in genere adatti a misurare i progressi di attuazione⁶. Tuttavia, la Corte ha riscontrato che talvolta non erano sufficientemente chiari. L'assenza di traguardi e obiettivi chiari comporta il rischio che questi ultimi siano difficili da valutare, il che a sua volta mette a rischio il conseguimento dell'obiettivo iniziale dell'RRF⁷.

28 La Corte ha inoltre osservato che i traguardi e gli obiettivi erano principalmente imperniati sulle realizzazioni (ad esempio, numero di edifici ristrutturati, chilometri di ferrovie costruiti o stazioni di ricarica installate) o addirittura sulle risorse (riferendosi, ad esempio, al completamento di una specifica fase amministrativa, all'assunzione di personale o alla spesa di un determinato importo di fondi)⁸. In aggiunta, valutavano unicamente il conseguimento di una specifica misura e, in genere, non avrebbero fornito informazioni sufficienti sul contributo di quest'ultima all'obiettivo generale dell'RRF⁹.

29 In due precedenti relazioni, la Corte ha constatato che non sempre i traguardi e obiettivi comprendevano tutte le fasi fondamentali di attuazione o tutti gli elementi di una misura, in particolare il suo completamento. Pertanto, non sarà possibile valutare, esclusivamente sulla base dei traguardi o obiettivi finali, se tali misure siano state completate con successo e se le realizzazioni e i risultati attesi siano stati conseguiti¹⁰. La Commissione ritiene che il regolamento RRF non prescriva che i traguardi e gli obiettivi includano il completamento delle misure.

⁵ [Relazione speciale 21/2022](#), paragrafi IV e 112.

⁶ [Relazione speciale 26/2023](#), paragrafi 27-29.

⁷ [Relazione speciale 21/2022](#), paragrafo 82.

⁸ [Relazione speciale 21/2022](#), paragrafo 88; [relazione speciale 26/2023](#), paragrafo 36; Parlamento europeo, *First lessons from the Recovery and Resilience Facility for the EU economic governance framework*, sezione 3.3.

⁹ [Relazione speciale 26/2023](#), paragrafo 36.

¹⁰ *Ibidem*, paragrafi 30-32.

30 Inoltre, il livello di ambizione dei traguardi e degli obiettivi finali può variare da un PNRR all'altro per progetti simili (cfr. [figura 3](#)). Più specificamente, la Corte ha rilevato l'assenza di un approccio armonizzato nel definire i traguardi e gli obiettivi, il che pregiudica la comparabilità tra gli Stati membri e crea un rischio di disparità di trattamento¹¹.

Figura 3 – Esempi di obiettivi con diversi livelli di ambizione per misure simili

Esempi di misure	Obiettivo finale	Obiettivo finale	Obiettivo finale
Misure relative alla formazione	"sviluppare un corso di formazione"	"numero di partecipanti iscritti"	"partecipanti certificati"
Misure relative all'efficientamento energetico degli edifici privati	"sovvenzioni concesse a famiglie che si impegnano a effettuare lavori di ristrutturazione"	"numero di metri quadrati ristrutturati"	"numero di ristrutturazioni certificate completate"
Misure relative al trasporto sostenibile	"veicoli acquistati"	"veicoli acquistati e funzionanti"	"ridurre le emissioni atmosferiche inquinanti"

Fonte: [Relazione speciale 26/2023](#), riquadro 1.

¹¹ [Relazione speciale 21/2022](#), paragrafo 90.

Gli indicatori comuni misurano solo parzialmente il conseguimento degli obiettivi dell'RRF

31 La Commissione ha adottato indicatori comuni per riferire sui progressi e ai fini del monitoraggio e della valutazione dell'RRF per quanto riguarda il conseguimento dei suoi obiettivi generale e specifico¹², fornendo pertanto informazioni sui progressi del dispositivo nel suo complesso. La Corte ha osservato in passato che gli obiettivi dell'RRF erano alquanto ampi e interessavano una vasta gamma di settori di intervento, in parte si sovrapponevano ad altri strumenti di finanziamento e non si riflettevano pienamente nell'assegnazione dei contributi finanziari¹³.

32 In una precedente relazione¹⁴, la Corte ha rilevato che gli indicatori comuni coprivano solo in parte gli obiettivi generale e specifico dell'RRF, dato che:

- erano riferiti principalmente alle realizzazioni: solo 4 dei 14 indicatori comuni misuravano risultati e nessuno faceva esplicito riferimento all'impatto (cfr. [figura 4](#));
- gli indicatori comuni non coprivano integralmente i sei pilastri dell'RRF;
- il 36 % delle riforme e degli investimenti inclusi nei PNRR degli Stati membri non era collegato a un indicatore comune.

¹² Articolo 29, paragrafo 4, lettera a), del [regolamento RRF](#) e articolo 1, lettera f), del [regolamento delegato \(UE\) 2021/2106 della Commissione](#).

¹³ Paragrafi 7 e 32-33 del [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)].

¹⁴ [Relazione speciale 26/2023](#), paragrafi 41-48.

Figura 4 – Classificazione degli indicatori comuni operata dalla Corte

CHE MISURANO I RISULTATI		CHE NON MISURANO I RISULTATI	
1	Risparmi sul consumo annuo di energia primaria	2	Capacità operativa supplementare per l'energia rinnovabile
4	Popolazione che beneficia di misure di protezione contro inondazioni, incendi boschivi e altre catastrofi naturali connesse al clima	3	Infrastrutture per i combustibili alternativi (punti di ricarica/rifornimento)
7	Utenti di servizi, prodotti e processi digitali pubblici nuovi/aggiornati	5	Abitazioni aggiuntive con accesso a Internet fornito attraverso reti ad altissima capacità
11	Numero di persone che hanno un lavoro o che cercano un lavoro	6	Imprese beneficiarie di un sostegno per sviluppare prodotti, servizi e applicazioni digitali
		8	Ricercatori che lavorano in centri di ricerca beneficiari di un sostegno
		9	Imprese beneficiarie di un sostegno (tra cui piccole imprese, comprese le microimprese, medie e grandi imprese)
		10	Numero di partecipanti in un percorso di istruzione o di formazione
		12	Capacità delle strutture di assistenza sanitaria nuove o modernizzate
		13	Capacità delle classi nelle strutture per la cura dell'infanzia e nelle strutture scolastiche nuove o modernizzate
		14	Numero di giovani che ricevono sostegno

Fonte: [Relazione speciale 26/2023](#), figura 8.

33 Inoltre, la Corte ha riscontrato che gli indicatori comuni per i pilastri verde e digitale non erano ben allineati agli obiettivi dei corrispondenti settori d'intervento. In particolare:

- o transizione verde – i quattro indicatori non sono concepiti per monitorare la performance delle singole misure in termini di impatto climatico e ambientale¹⁵;
- o trasformazione digitale – i quattro indicatori comuni per il pilastro digitale sono focalizzati prevalentemente sulle realizzazioni e non sono ben allineati agli obiettivi strategici pertinenti, come quelli del programma strategico per il decennio digitale 2030¹⁶.

34 Alla luce di tali limitazioni, gli indicatori comuni sono solo parzialmente idonei per monitorare e valutare la performance dell'RRF¹⁷. Inoltre, il loro disallineamento con gli obiettivi dei corrispondenti settori d'intervento ne limiterà il contributo a qualsiasi valutazione mirante ad accertare il grado in cui l'RRF ha contribuito alle transizioni verde e digitale dell'UE.

L'efficienza non può essere misurata in quanto la Commissione non raccoglie informazioni sui costi effettivi

35 Il regolamento finanziario definisce l'efficienza come “il miglior rapporto tra le risorse impiegate, le attività intraprese e il conseguimento degli obiettivi”¹⁸. La scarsità di informazioni sulle spese effettive finanziate dall'RRF limita la valutazione dell'efficienza¹⁹.

¹⁵ Relazione speciale 14/2024, paragrafi 24 e 52.

¹⁶ Relazione speciale 13/2025, paragrafi 64-68.

¹⁷ Relazione speciale 26/2023, paragrafo 96.

¹⁸ Articolo 33, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (UE, Euratom) 2018/1046.

¹⁹ Relazione speciale 26/2023, paragrafo 102 e raccomandazione 4, lettera b).

36 Per l’RRF, la Commissione riferisce sui costi principalmente nel quadro di valutazione della ripresa e della resilienza²⁰ (“il quadro di valutazione”), nelle relazioni annuali²¹ e nella relazione di valutazione²² (che dovrebbe valutare l’efficienza nell’uso delle risorse). In pratica, tuttavia, tutte le informazioni sui costi si basano su costi stimati o su valori unitari (cfr. paragrafo 39), in quanto la Commissione non raccoglie né utilizza informazioni sulla spesa effettiva²³.

37 La Corte ha osservato che, in un contesto di elevata inflazione e di carenze di approvvigionamento indotte dalla pandemia, gli sforamenti dei costi hanno inciso sull’attuazione di molte misure RRF, come sottolineato dalla Commissione nella sua valutazione intermedia del dispositivo²⁴. Tuttavia, nella relazione speciale sul sostegno dell’RRF alla transizione digitale, la Corte ha riscontrato casi in cui i costi stimati erano superiori ai costi effettivi (cfr. riquadro 1).

Riquadro 1

Esempio di costi stimati superiori ai costi effettivi

In **Francia**, per la misura “Aggiornamento digitale dello Stato e dei territori”, l’obiettivo è stato conseguito in misura soddisfacente. Ciò detto, a fronte di costi stimati pari a 500 milioni di euro, i costi effettivi sono ammontati a 368 milioni di euro (26 % in meno). La Francia ha tuttavia ricevuto l’intero finanziamento sulla base dei costi stimati della misura.

Fonte: [relazione speciale 13/2025](#), paragrafo 47.

²⁰ Articolo 30 del [regolamento RRF](#).

²¹ Ibidem, articolo 31, paragrafo 3, lettera c).

²² Ibidem, articolo 32, paragrafo 2.

²³ [Relazione speciale 26/2023](#), paragrafo 87 e raccomandazione 4, lettera b), e [relazione speciale 14/2024](#), “Transizione verde – Il contributo del dispositivo per la ripresa e la resilienza non è chiaro”, paragrafo 57.

²⁴ Commissione europea, *Mid-term evaluation of the Recovery and Resilience Facility*, [SWD \(2024\) 70](#), parte 4.1.5 (B), pag. 54.

La rendicontazione dell'RRF è facilmente fruibile, ma fornisce informazioni limitate sulla performance e comporta rischi in termini di attendibilità dei dati

38 A norma del regolamento RRF, la Commissione e gli Stati membri sono tenuti a monitorare i progressi compiuti nell'attuazione dei PNRR e a riferire a vari portatori d'interesse in merito all'attuazione dell'RRF²⁵. Il quadro di valutazione della ripresa e della resilienza ("il quadro di valutazione") è teso a informare i cittadini in modo trasparente sull'attuazione dell'RRF²⁶. Illustra i progressi dell'attuazione dei PNRR in ciascuno dei sei pilastri²⁷. La piattaforma è interattiva e di facile consultazione²⁸.

39 La rendicontazione della Commissione sui progressi compiuti nell'ambito dei sei pilastri ("erogazione per pilastro") si basa su un valore unitario identico per ciascun traguardo e obiettivo di un determinato PNRR; tale valore è calcolato dividendo la dotazione totale del piano per il numero di traguardi e obiettivi previsti (cfr. [figura 5](#)). La "quota di fondi RRF che contribuisce a ciascun pilastro strategico" si basa sull'ipotesi alquanto semplificata che le misure contribuiscano in egual misura ai pilastri strategici primari e secondari ai quali sono state assegnate²⁹.

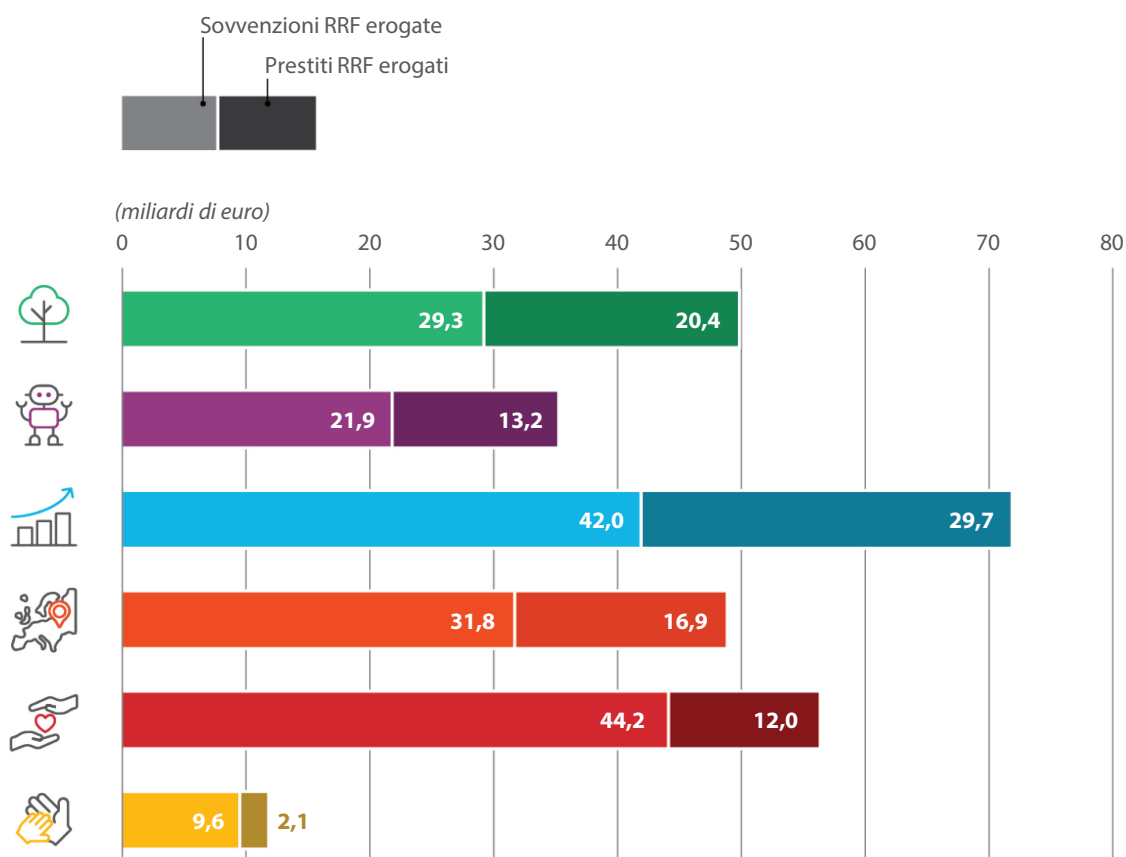
²⁵ Articoli 16, 26-27 e 29-32 del [regolamento RRF](#).

²⁶ "NextGenerationEU: La Commissione europea lancia il quadro di valutazione della ripresa e della resilienza", comunicato stampa della Commissione europea, 15 dicembre 2021.

²⁷ Articolo 1 del [regolamento delegato \(UE\) 2021/2106](#) che stabilisce gli indicatori comuni e gli elementi dettagliati del quadro di valutazione della ripresa e della resilienza.

²⁸ [Relazione speciale 26/2023](#), paragrafo 75.

²⁹ [Ibidem](#), paragrafo 101.

Figura 5 – Erogazioni per pilastro

Fonte: quadro di valutazione della ripresa e della resilienza della Commissione, al 9 febbraio 2025.

40 Di conseguenza, ciascun traguardo e obiettivo nell'ambito di un determinato PNRR ha lo stesso valore unitario, che non riflette né il costo effettivo né il costo stimato della misura in questione e neppure la natura del traguardo o dell'obiettivo. Questo modo di presentare i progressi compiuti nell'ambito dei sei pilastri è fuorviante³⁰. Su raccomandazione della Corte³¹, la Commissione indica ora nel quadro di valutazione la metodologia utilizzata per comunicare gli esborsi per pilastro.

³⁰ *Ibidem*, paragrafi 79-80.

³¹ *Ibidem*, raccomandazione 3.

41 Inoltre, il quadro di valutazione non presenta sempre in modo trasparente i dati relativi agli indicatori comuni³². Gli Stati membri non sono tenuti a fornire elementi probatori unitamente ai dati (o spiegazioni sulle limitazioni dei dati comunicati) e, in precedenti relazioni³³, la Corte ha riscontrato diversi casi in cui hanno trasmesso alla Commissione dati inattendibili o non confrontabili, quali:

- stime basate su dati preliminari o approssimazioni quando i dati effettivi non sono e non saranno disponibili;
- dati comunicati per indicatori non corretti o diversi tipi di dati per lo stesso indicatore comune;
- conseguimenti non attribuibili all'RRF, laddove le misure sono in parte finanziate da fonti nazionali o da altre fonti dell'UE.

42 La Commissione ritiene che la responsabilità per la qualità dei dati sugli indicatori comuni ricada esclusivamente sugli Stati membri, sebbene l'RRF sia attuato in regime di gestione diretta. Effettua solo basilari controlli di plausibilità. La Commissione non prevede di sottoporre ad audit i dati sottostanti comunicati, in quanto ciò non è obbligatorio ai sensi del regolamento RRF³⁴. L'attendibilità dei dati risulta così ridotta.

³² [Ibidem](#), paragrafo 81.

³³ [Relazione speciale 13/2025](#), paragrafi 74-75; [relazione speciale 26/2023](#), paragrafi 67-72 e paragrafi 81-82; [relazione speciale 14/2024](#), paragrafo 51.

³⁴ [Relazione speciale 26/2023](#), paragrafo 68.

Il quadro di conformità dell'RRF e le norme per la tutela degli interessi finanziari dell'UE non sono sufficientemente solidi

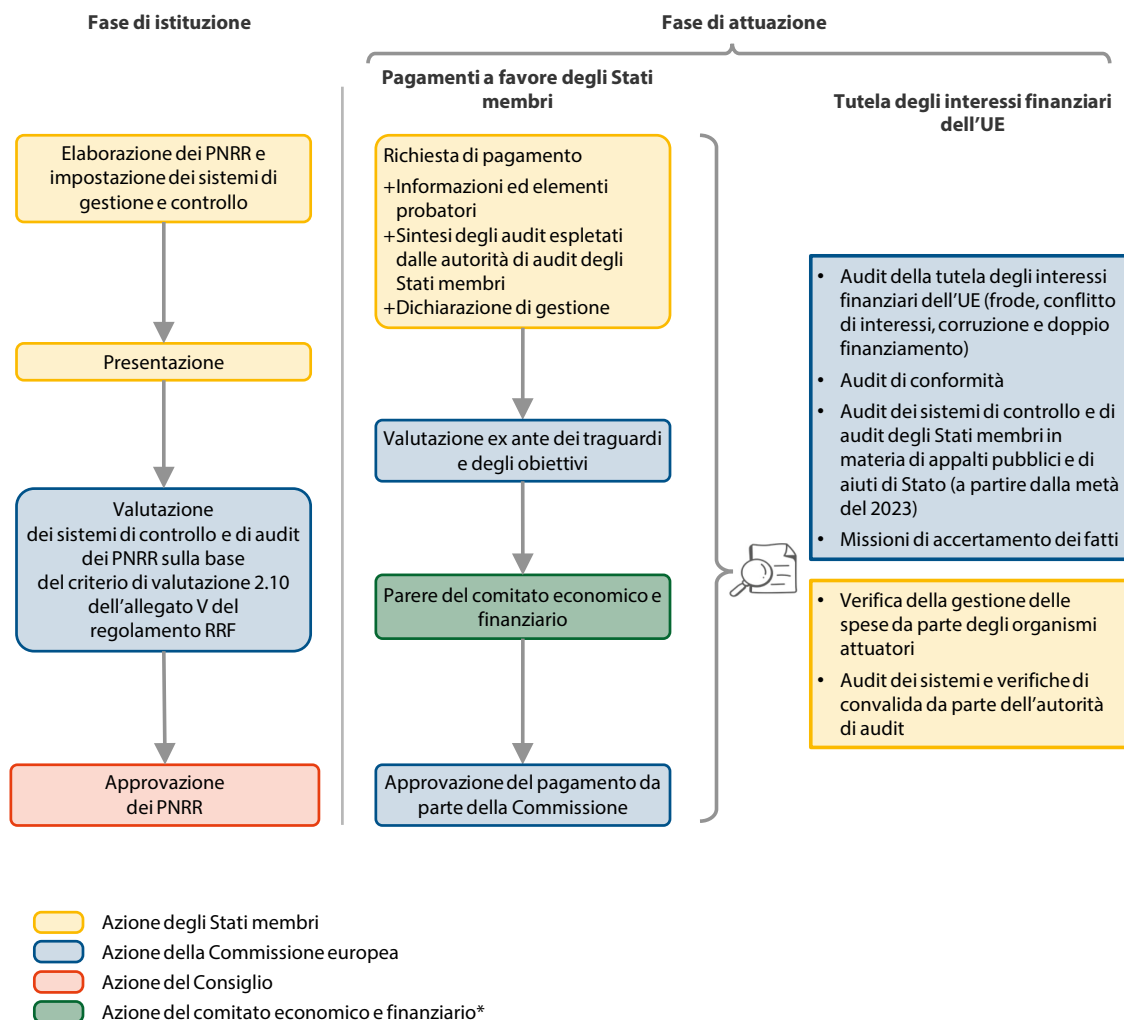
43 Come previsto dal regolamento RRF, la Commissione verifica il conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi, principale condizione per il pagamento nel quadro di tale dispositivo³⁵. Ciò significa che la conformità della spesa alle norme nazionali e dell'UE non è una condizione perché gli Stati membri ricevano i pagamenti a titolo dell'RRF. I sistemi di controllo della Commissione comprendono i seguenti elementi principali (cfr. [figura 6](#) per una rassegna completa)³⁶:

- una valutazione preliminare del soddisfacente conseguimento dei traguardi e degli obiettivi inclusi nelle richieste di pagamento degli Stati membri;
- audit *ex post* effettuati dopo che sono stati eseguiti i pagamenti agli Stati membri;
- audit di sistema e di conformità dei sistemi di controllo degli Stati membri; per la tutela degli interessi finanziari dell'UE, la Commissione deve ottenere dagli Stati membri garanzie sufficienti e si affida in ampia misura ai loro sistemi di controllo, in linea con il quadro giuridico dell'RRF.

³⁵ Articolo 24, paragrafo 3, del regolamento RRF.

³⁶ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2023, paragrafi 11.5-11.6 e 11.30.

Figura 6 – Responsabilità della Commissione e degli Stati membri di assicurare il rispetto delle condizioni di pagamento e di tutelare gli interessi finanziari dell'UE



*Il comitato promuove il coordinamento delle politiche tra gli Stati membri ed è composto da alti funzionari delle amministrazioni nazionali e delle banche centrali.

Fonte: [relazione speciale 09/2025](#), allegato I.

44 Sulla base di tale lavoro, la Commissione fornisce garanzie sui tre elementi seguenti³⁷:

- o garanzie sulla legittimità e regolarità dei pagamenti a titolo dell'RRF;
- o nei settori degli appalti pubblici e degli aiuti di Stato, la garanzia che gli Stati membri verificano regolarmente, e da metà 2023 che lo fanno in modo efficace, che i finanziamenti RRF e le misure per attuare le riforme e i progetti di investimento siano stati eseguiti nel rispetto di tutte le norme applicabili, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, della corruzione e dei conflitti di interessi;
- o nei casi di frode, corruzione e conflitto di interessi non corretti dallo Stato membro, oppure di gravi violazioni di un obbligo stabilito in una convenzione di finanziamento, la garanzia che il sostegno a titolo dell'RRF sia stato ridotto e che tutti gli importi dovuti al bilancio dell'UE siano stati recuperati.

Il regolamento RRF consente interpretazioni divergenti e una valutazione discrezionale degli obblighi giuridici

45 La Corte ha valutato la legittimità e la regolarità dei pagamenti di sovvenzioni a titolo dell'RRF effettuati negli esercizi finanziari 2021, 2022 e 2023 rieseguendo le verifiche *ex ante* della Commissione su 785 traguardi e obiettivi, pari al 75 % di quelli inclusi nelle domande di pagamento presentate. La Corte ha inoltre valutato gli audit *ex post* della Commissione e ha esaminato le relazioni annuali di attività della direzione generale degli Affari economici e finanziari della Commissione e le relazioni annuali sulla gestione e il rendimento della Commissione. Tali procedure di audit costituiscono la base per la dichiarazione di affidabilità annuale della Corte.

³⁷ [Relazione speciale 09/2025](#), “Verificare se i finanziamenti dell'RRF sono spesi in conformità alle norme in materia di appalti pubblici e di aiuti di Stato – I sistemi di controllo migliorano, ma restano insufficienti”, paragrafi 34, 88-89.

46 L'audit della Corte sulla regolarità dell'RRF verifica principalmente se i traguardi e gli obiettivi siano stati conseguiti in misura soddisfacente. È questa una differenza significativa rispetto al lavoro di audit svolto dalla Corte in altri settori del bilancio, in cui valuta la conformità a tutte le pertinenti norme dell'UE e nazionali fino al livello del destinatario finale. Sulla base del lavoro di audit svolto, la Corte ha espresso un giudizio con rilievi sulla spesa a titolo dell'RRF per gli esercizi finanziari 2022 e 2023³⁸. Nell'esercizio finanziario 2021 è stato effettuato un solo pagamento, giudicato dalla Corte legittimo e regolare sotto tutti gli aspetti rilevanti³⁹.

47 La Corte ha riscontrato che la Commissione aveva elaborato, in tempi relativamente brevi, un approccio di controllo per gli esborsi a titolo dell'RRF che prevedeva un completo processo di verifica documentale *ex ante* per controllare che i traguardi e gli obiettivi fossero stati conseguiti in misura soddisfacente⁴⁰, sebbene con debolezze nella documentazione delle valutazioni e nella specificazione della portata dei diversi contributi dei vari servizi al processo di valutazione⁴¹.

48 Tuttavia, tali verifiche *ex ante* non riguardano sistematicamente le condizioni di ammissibilità orizzontali, quali il rispetto del periodo di ammissibilità e i principi di non sostituire spese di bilancio correnti a livello nazionale, evitare il doppio finanziamento e non annullare le misure già completate⁴².

49 La Commissione ottiene ulteriori garanzie, anche per quanto riguarda la tutela degli interessi finanziari dell'UE, dagli audit che conduce *ex post*. La Corte ha riscontrato che tali audit presentavano debolezze per quanto riguarda i controlli relativi all'annullamento di misure per le quali erano già stati effettuati pagamenti, al rispetto del periodo di ammissibilità e al divieto di sostituire spese di bilancio correnti a livello nazionale⁴³. Ad oggi, la raccomandazione della Corte di migliorare gli audit *ex post* è stata attuata solo per alcuni aspetti⁴⁴.

³⁸ Relazioni annuali sugli esercizi finanziari 2022 e 2023, capitolo 1.

³⁹ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2021, capitolo 1.

⁴⁰ Relazione speciale 07/2023, paragrafi 38 e 44.

⁴¹ Relazione speciale 07/2023, paragrafo 48 e relazione annuale sull'esercizio finanziario 2022, paragrafo 11.39.

⁴² Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2022, paragrafi 11.39 - 40.

⁴³ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2022, paragrafo 11.46 e raccomandazione 11.1.

⁴⁴ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2023, paragrafo 11.31 e allegato 11.3.

Le ambiguità del quadro giuridico hanno contribuito agli errori riscontrati dalla Corte

50 Dal lavoro svolto dalla Corte ai fini della dichiarazione di affidabilità sono emersi per lo più tre tipi di errore con incidenza finanziaria:

- traguardi e obiettivi non conseguiti in misura soddisfacente (16 casi);
- inosservanza del periodo di ammissibilità (otto casi);
- sostituzione di spese di bilancio correnti a livello nazionale (sei casi).

51 Inoltre, la Corte ha rilevato un errore in relazione a una violazione del principio del “divieto di doppio finanziamento” e uno relativo all’annullamento di una misura di riforma. La **tabella 1** mostra in che modo le ambiguità del quadro giuridico hanno portato a interpretazioni divergenti dei requisiti giuridici, contribuendo in tal modo alla frequenza dei tre tipi di errore più comuni riscontrati dalla Corte.

Tabella 1 – Fattori che contribuiscono ai tipi di errori più comuni rilevati dalla Corte

	Tipo di errore		
	Conseguimento non soddisfacente di traguardi/obiettivi	Inosservanza del periodo di ammissibilità	Sostituzione di spese di bilancio correnti a livello nazionale
Ambiguità nel quadro giuridico...	Nessuna definizione normativa di ciò che costituisce un “soddisfacente conseguimento”	L’articolo 17, paragrafo 2, del regolamento RRF specifica che sono ammissibili solo le misure avviate a decorrere dal 1° febbraio 2020, senza fornire criteri per definire cosa costituisca l’“avvio” di una misura.	L’articolo 5 del regolamento RRF stabilisce che i finanziamenti dell’RRF non devono sostituire le spese di bilancio correnti a livello nazionale, salvo in casi debitamente motivati.
... portano a divergenze di interpretazione tra la Commissione e la Corte dei conti europea	Il quadro di valutazione ⁴⁵ della Commissione lascia spazio a un certo grado di interpretazione soggettiva. Traguardi/obiettivi definiti in termini vaghi portano a divergenze di interpretazione tra la Commissione e la Corte dei conti europea ⁴⁶ .	Gli orientamenti ⁴⁷ della Commissione specificano che un investimento prende avvio quando sono sostenuti i primi costi sottostanti. A giudizio della Corte , una misura inizia quando viene assunto il primo impegno giuridico, come un contratto o una decisione di finanziamento ⁴⁸ .	Gli orientamenti ⁴⁹ della Commissione indicano esplicitamente, come spese correnti, le spese amministrative (ad esempio, le spese per il personale e le spese di funzionamento). A giudizio della Corte , non ci si dovrebbe limitare alle spese amministrative, ma occorre considerare qualsiasi attività ricorrente con un’incidenza sulla spesa di bilancio nazionale ⁵⁰ .

Fonte: Corte dei conti europea e Commissione.

⁴⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, “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, allegato I.

⁴⁶ Relazione annuale sull’esercizio finanziario 2023, paragrafo 11.27.

⁴⁷ Commissione europea, *Guidance to member states – Recovery and resilience plans*, SWD(2021) 12, Parte 1/2, pag. 35.

⁴⁸ Relazione annuale sull’esercizio finanziario 2023, paragrafo 11.22.

⁴⁹ Commissione europea, *Guidance to member states – Recovery and resilience plans*, SWD(2021) 12, Parte 1/2, pag. 16.

⁵⁰ Relazione annuale sull’esercizio finanziario 2022, riquadro 11.2 e relazione annuale sull’esercizio finanziario 2023, riquadro 11.3.

Con gli strumenti che utilizzano finanziamenti non collegati ai costi aumenta il rischio di doppio finanziamento

52 La recente relazione speciale della Corte sul doppio finanziamento ha concluso che l'introduzione di strumenti di finanziamento non collegati ai costi può comportare un rischio più elevato di doppio finanziamento, in particolare se utilizzato in combinazione con diversi programmi dell'UE che finanziano misure e azioni analoghe nello stesso arco temporale⁵¹. Inoltre, la Commissione non ha chiarito la definizione di doppio finanziamento per rispecchiare la natura specifica del modello di "finanziamento non collegato ai costi", né le implicazioni per i sistemi di controllo degli Stati membri⁵². La Commissione ritiene che l'uso di tali finanziamenti non comporti un rischio più elevato di doppio finanziamento e che l'RRF disponga di un solido sistema di controllo per scongiurarlo.

53 Inoltre, la Corte ha concluso che i sistemi di controllo attuati dalla Commissione e dagli Stati membri non sono ancora sufficienti a mitigare adeguatamente il maggior rischio di doppio finanziamento tra l'RRF e altri fondi dell'UE⁵³. Ciò vale in particolare quando le amministrazioni nazionali e regionali che attuano l'RRF e i programmi di coesione utilizzano i propri sistemi informatici, che non sono interconnessi. In alcuni Stati membri non è possibile abbinare elettronicamente beneficiari e progetti per individuare i doppi finanziamenti⁵⁴. Arachne, lo strumento di rilevazione delle frodi offerto dalla Commissione, non trova ampio utilizzo presso gli Stati membri⁵⁵.

⁵¹ Relazione speciale 22/2024, paragrafo 100.

⁵² Ibidem, paragrafo 103 e raccomandazione 1.

⁵³ Ibidem, paragrafi 100-101.

⁵⁴ Ibidem, paragrafi 69-71.

⁵⁵ Ibidem, paragrafi 72-77.

54 I PNRR comprendono misure per le quali gli Stati membri hanno stimato che i costi fossero nulli (“misure a costo zero”). Per queste misure, la Commissione sostiene che, per definizione, non può sussistere alcun doppio finanziamento⁵⁶. A giudizio della Corte, tuttavia, ciò non esclude automaticamente la possibilità di un doppio finanziamento. In sostanza, la stessa realizzazione non deve essere finanziata due volte dal bilancio UE, che ciò avvenga tramite uno strumento di finanziamento basato sui costi o meno. Nel lavoro svolto ai fini della dichiarazione di affidabilità per il 2022, la Corte ha riscontrato un caso di doppio finanziamento connesso a una misura con costi stimati pari a zero⁵⁷. La Corte ha inoltre rilevato che le misure a costo zero non erano soggette ad alcuna verifica, aumentando in tal modo il rischio di doppio finanziamento⁵⁸.

L’annullamento di misure relative a traguardi e obiettivi già conseguiti non può essere contrastato dopo il 2026

55 A norma del regolamento RRF, le misure e le azioni relative a traguardi e obiettivi già conseguiti non devono essere annullate⁵⁹. Gli Stati membri sono tenuti a confermare, nella dichiarazione di gestione che accompagna ciascuna richiesta di pagamento, che tale condizione di “non annullamento” rimane soddisfatta⁶⁰.

56 Il regolamento RRF prevede che l’azione correttiva per eventuali annullamenti possa essere condotta solo fino al 31 dicembre 2026, data in cui la Commissione liquiderà le ultime richieste di pagamento⁶¹. Il regolamento non specifica le conseguenze di eventuali annullamenti successivi alla valutazione della richiesta di pagamento finale.

⁵⁶ Ibidem, paragrafo 34.

⁵⁷ [Relazione annuale sull’esercizio finanziario 2022](#), paragrafo 11.30 e [analisi 01/2023](#), “I finanziamenti dell’UE a titolo della politica di coesione e del dispositivo per la ripresa e la resilienza: un’analisi comparativa”, paragrafo 35.

⁵⁸ [Relazione speciale 22/2024](#), paragrafo 103.

⁵⁹ Articolo 24, paragrafo 3, del [regolamento RRF](#).

⁶⁰ [Relazione annuale sull’esercizio finanziario 2022](#), paragrafo 11.31.

⁶¹ Articolo 24, paragrafi 1 e 3, del [regolamento RRF](#).

57 Nella relazione sullo Stato di diritto nell'UE, la Corte ha osservato che le pertinenti disposizioni dell'RRF dotano la Commissione di un'utile serie aggiuntiva di strumenti per tutelare gli interessi finanziari dell'UE e assicurare la sana gestione finanziaria dei fondi dell'UE⁶². Ha però osservato anche che il rispetto formale, da parte di uno Stato membro, delle misure correttive potrebbe non tradursi necessariamente in miglioramenti efficaci e duraturi. Sussiste anche il rischio che in una fase successiva tali misure vengano annullate o che vi sia un peggioramento sotto altri aspetti dello Stato di diritto.

La Commissione ha migliorato i propri lavori di audit sugli appalti pubblici e sugli aiuti di Stato, ma non ancora in misura sufficiente a fornire garanzie

La strategia di audit della Commissione per il 2023 riguarda i controlli sui sistemi degli Stati membri, ma la Corte ha riscontrato alcuni problemi relativi all'estensione dei suoi audit

58 La tutela degli interessi finanziari dell'UE impone agli Stati membri di prevenire, individuare e correggere gravi irregolarità e far sì che i progetti dell'RRF siano conformi a tutte le norme dell'UE e nazionali applicabili. Tuttavia, poiché il rispetto di tali norme non è una condizione per il pagamento, le verifiche *ex ante* della Commissione non riguardano questo aspetto, salvo nel caso in cui sia espressamente previsto come requisito per un traguardo o obiettivo specifico⁶³.

⁶² Relazione speciale 03/2024, “Lo Stato di diritto nell'UE – È migliorato il quadro per la tutela degli interessi finanziari dell'UE, ma permangono rischi”, paragrafi 98 e 105.

⁶³ Relazione speciale 07/2023, paragrafo 28 e paragrafi 34-35.

59 Nella fase iniziale dell'RRF, la Commissione ha dichiarato che spetta esclusivamente agli Stati membri verificare che i finanziamenti a titolo dell'RRF siano stati utilizzati correttamente conformemente a tutta la normativa nazionale e dell'UE applicabile e che la Commissione aveva solo una "responsabilità residuale" nella tutela degli interessi finanziari dell'UE⁶⁴. Benché sia affidato esclusivamente agli Stati membri il compito di garantire il rispetto delle norme nazionali e dell'UE, la Corte ha riscontrato che l'esame svolto dalla Commissione sulle modalità di audit e controllo dell'RRF delineate dagli Stati membri nei rispettivi PNRR non includeva verifiche sufficienti dei controlli effettuati sugli appalti pubblici e sugli aiuti di Stato⁶⁵. Inoltre, la strategia di audit iniziale della Commissione per l'RRF non comprendeva audit per verificare la conformità alle norme dell'UE e nazionali⁶⁶.

60 La Corte ha constatato che ciò costituiva una carenza di garanzie e rendicontabilità, dato che il mancato rispetto delle norme in materia di appalti pubblici o di aiuti di Stato risulta essere una delle principali fonti di errore negli audit della Corte relativi ad altri programmi di spesa dell'UE⁶⁷. La Corte ha raccomandato alla Commissione di individuare le misure necessarie a colmare la lacuna esistente per quanto riguarda le garanzie sulla conformità dei progetti di investimento finanziati dall'RRF alle norme nazionali e dell'UE⁶⁸.

⁶⁴ [Relazione annuale di attività 2021 della DG Affari economici e finanziari](#), pag. 52.

⁶⁵ [Relazione speciale 09/2025](#), paragrafo 7.

⁶⁶ [Relazione speciale 07/2023](#), paragrafo 33.

⁶⁷ [Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2021](#), capitolo 1: "Dichiarazione di affidabilità e informazioni a sostegno della stessa", figura 1.8.

⁶⁸ [Relazione speciale n. 07/2023](#), raccomandazione 3.

61 Dalla metà del 2023 la Commissione ha intensificato il proprio lavoro di audit e ha iniziato a verificare l'efficacia dei sistemi di controllo e di audit degli Stati membri, anche mediante audit rafforzati sugli stessi, in linea con la raccomandazione della Corte⁶⁹. Tuttavia, nella garanzia offerta per l'esercizio finanziario 2023 indicava solo che gli Stati membri effettuavano controlli regolari e non ne valutava ancora l'efficacia. Nel dicembre 2023 la Commissione ha aggiornato la propria strategia di audit, che prevede ora verifiche dettagliate sui sistemi di audit e di controllo degli Stati membri nel settore degli appalti pubblici e degli aiuti di Stato. La Commissione ha incluso verifiche di questo tipo in tutti i propri audit e ha adottato apposite liste di controllo nel settembre 2023. Tuttavia, la Corte ha osservato che permangono alcune debolezze in tali liste di controllo per quanto concerne gli aiuti di Stato, in quanto non riguardano i controlli degli Stati membri sulle sovvenzioni alle imprese nel quadro del regolamento generale di esenzione per categoria o sui regimi nell'ambito della disciplina degli aiuti di Stato per la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione⁷⁰.

62 La Corte ha riscontrato problemi che riguardano il modo in cui le constatazioni preliminari di audit sono prese in considerazione e la metodologia per le valutazioni dei rischi⁷¹. Ad esempio, la Commissione classifica i sistemi di controllo degli Stati membri come a basso rischio se non li ha ancora sottoposti a audit o, qualora siano rilevati problemi importanti, se lo Stato membro conferma che in futuro saranno adottate misure correttive.

⁶⁹ Relazione speciale 09/2025, paragrafo 6, e relazione annuale di attività sul 2023 della direzione generale degli Affari economici e finanziari della Commissione, pag. 74.

⁷⁰ Relazione speciale 09/2025, paragrafi 15 e 81.

⁷¹ Ibidem, paragrafi 85 e 87.

Alcuni sistemi di controllo degli Stati membri presentano criticità

63 La Commissione, quando ritiene che le modalità di monitoraggio e controllo di uno Stato membro non funzionino in maniera ottimale, mettendo a rischio la regolarità dei pagamenti a titolo dell'RRF o la tutela degli interessi finanziari dell'UE⁷², include "traguardi in materia di audit e controllo" nel PNRR di tale paese. Gli Stati membri devono rispettare tali traguardi prima di presentare qualsiasi successiva richiesta di pagamento. La Corte reputa che l'introduzione di traguardi di controllo sia un passo nella giusta direzione per migliorare i sistemi di controllo degli Stati membri. È anche però indicativa del fatto che i sistemi di monitoraggio e controllo non erano pienamente operativi⁷³. Per sette Stati membri, il secondo o il terzo pagamento erano subordinati al conseguimento di traguardi di controllo. Ciò significa che, in alcuni casi, sono stati effettuati a titolo dell'RRF pagamenti a favore di Stati membri che presentavano carenze nei sistemi di controllo. La Corte ritiene che ciò metta a rischio la tutela degli interessi finanziari dell'UE e la regolarità della spesa⁷⁴.

64 Ciascuna richiesta di pagamento da parte di uno Stato membro deve inoltre essere accompagnata da una dichiarazione di gestione⁷⁵. In tali dichiarazioni va confermato che i fondi sono stati utilizzati per lo scopo previsto e che i sistemi di controllo posti in essere forniscono la necessaria garanzia che i fondi siano stati gestiti conformemente a tutte le norme applicabili. Ogni richiesta di pagamento deve inoltre includere una sintesi degli audit effettuati, delle carenze individuate e delle eventuali misure correttive adottate⁷⁶.

⁷² Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2022, capitolo 11, paragrafo 11.49.

⁷³ Relazione speciale 07/2023, paragrafo 27.

⁷⁴ Relazione speciale 21/2022, paragrafo 103.

⁷⁵ Articolo 22, paragrafo 2, lettera c), punto i), del regolamento RRF.

⁷⁶ Articolo 22, paragrafo 2, lettera c), punto ii), del regolamento RRF.

65 Gli Stati membri basano la garanzia fornita nelle dichiarazioni di gestione sui controlli effettuati dagli organismi nazionali incaricati di gestire l'attuazione dell'RRF nonché sugli audit indipendenti espletati dalle autorità di audit nazionali. A norma del regolamento RRF, gli Stati membri possono avvalersi a tal fine dei propri sistemi di gestione e di controllo nazionali esistenti. La Corte ha riscontrato che la mancanza di requisiti di sistema predefiniti in materia di appalti pubblici e aiuti di Stato ha creato un ambiente che non ha incentivato gli Stati membri a porre in essere sistemi di controllo in questi settori tali da generare in modo uniforme in tutta l'UE un livello sufficiente di garanzia al riguardo⁷⁷.

66 La Corte ha riscontrato che le dichiarazioni di gestione di alcuni Stati membri inclusi nel campione presentavano debolezze nella copertura, nella qualità, nella tempistica e nella documentazione dei controlli. Tra le carenze individuate rientravano anche la mancanza di elementi probatori dei controlli o degli audit sulle procedure di appalto pubblico oppure audit che non coprivano tutti i rischi pertinenti in questo settore. Quanto agli aiuti di Stato concessi, i controlli degli Stati membri sono stati per lo più adeguati; tuttavia, le verifiche da parte degli organismi di audit erano spesso assenti o svolte dopo la firma della dichiarazione di gestione da parte dello Stato membro e il versamento del relativo pagamento da parte della Commissione⁷⁸.

67 Inoltre, nelle relazioni annuali, la Corte ha individuato diversi casi di traguardi e obiettivi per i quali le informazioni contenute nelle dichiarazioni di gestione erano poco attendibili, imprecise o incomplete. Per nessuno di questi casi gli Stati membri interessati avevano incluso una riserva nelle proprie dichiarazioni.

68 Sulla base della propria attività di audit, la Corte ritiene che, nonostante i miglioramenti nel lavoro di audit svolto, la Commissione non sia stata in grado di ottenere garanzie sufficienti del fatto che gli Stati membri dispongano di sistemi di controllo interno efficaci per assicurare la conformità della spesa RRF alle norme in materia di appalti pubblici e di aiuti di Stato. Ciò non è coerente con le dichiarazioni annuali di affidabilità della Commissione rilasciate fino al giugno 2024, in cui non erano state formulate riserve in relazione ai sistemi di controllo e di audit degli Stati membri in materia di appalti pubblici e di aiuti di Stato⁷⁹.

⁷⁷ Relazione speciale 09/2025, paragrafi 9-10.

⁷⁸ Ibidem, paragrafi 13-14.

⁷⁹ Relazione speciale 09/2025, paragrafo 18.

I contributi finanziari non sono ridotti a seguito di singole violazioni delle norme in materia di appalti pubblici

69 Se la Commissione conclude, sulla base delle sue verifiche *ex ante*, che un traguardo o un obiettivo non è stato conseguito in misura soddisfacente, l'importo corrispondente (calcolato applicando la metodologia di sospensione dei pagamenti) può essere sospeso per un periodo di sei mesi fino a quando lo Stato membro non dimostri il soddisfacente conseguimento. In caso contrario, la Commissione deve ridurre proporzionalmente il contributo finanziario. La Commissione ha stabilito un metodo per ridurre i contributi finanziari in caso di mancato conseguimento (parziale) di traguardi e obiettivi⁸⁰. Tale metodologia si basa sulla formulazione di numerosi giudizi soggettivi, il che potrebbe portare a interpretazioni diverse tra la Commissione e la Corte dei conti europea⁸¹. A partire dal 2023, la metodologia di sospensione dei pagamenti è già stata applicata in diversi casi, riguardanti i pagamenti a Lituania, Romania, Portogallo, Italia, Spagna e Belgio⁸².

70 Come indicato nella [tabella 1](#), il regolamento RRF non specifica come interpretare l'espressione "in misura soddisfacente". Nel valutare il soddisfacente conseguimento dei traguardi e degli obiettivi, la Commissione accetta scostamenti minimi (<5 %) nella sostanza, nella forma, nella tempistica e nel contesto. La Corte osserva che la parte di un pagamento corrispondente a tali scostamenti può ammontare a svariati milioni di euro⁸³.

⁸⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, "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, allegato II.

⁸¹ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2023, paragrafo 11.19.

⁸² Servizio Ricerca del Parlamento europeo, *Partial payments under the Recovery and Resilience Facility: An overview*.

⁸³ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2023, paragrafo 11.27.

71 Ai sensi del regolamento RRF, gli Stati membri possono utilizzare i propri sistemi nazionali di gestione del bilancio per rimediare alle violazioni delle norme in materia di appalti pubblici e di aiuti di Stato. Per quanto riguarda gli aiuti di Stato, la normativa UE stabilisce le misure correttive da adottare in caso di aiuti di Stato illegali e incompatibili con il mercato interno dell'UE. Per quanto riguarda gli appalti pubblici, la Corte ha riscontrato che le misure correttive adottate negli Stati membri variavano notevolmente. In alcuni Stati membri i fondi RRF non sono recuperati presso i destinatari finali per irregolarità negli appalti pubblici o, se vengono recuperati, non sono restituiti al bilancio dell'UE, come previsto dal quadro giuridico dell'RRF. Se gli Stati membri non procedono al recupero nei singoli casi di violazione delle norme, l'effetto deterrente potrebbe risentirne⁸⁴.

72 A norma del regolamento RRF, la Commissione ha titolo per adottare misure correttive quando individua gravi debolezze sistemiche. Non può tuttavia effettuare rettifiche per le singole violazioni alle norme in materia di appalti pubblici, tranne qualora si tratti di gravi irregolarità (frode, corruzione, conflitto di interessi e doppio finanziamento) alle quali lo Stato membro non ha posto rimedio. Ciò significa che, per come è concepito l'RRF, è possibile che i pagamenti siano eseguiti nella loro integralità, anche in caso di irregolarità negli appalti pubblici. Ad oggi la Commissione non ha applicato alcuna riduzione alle dotazioni assegnate agli Stati membri a titolo dell'RRF per violazioni rilevate dai controlli sul rispetto delle norme in materia di appalti pubblici o di aiuti di Stato⁸⁵.

⁸⁴ Relazione speciale 09/2025, paragrafo 20.

⁸⁵ Ibidem, paragrafo 21.

73 La Corte ha inoltre riscontrato che le dichiarazioni di gestione degli Stati membri dovrebbero indicare se le misure finanziate dall'RRF sono state inficiate da frodi⁸⁶. Mancano però indicazioni chiare su quando vada segnalato esattamente un caso di presunta frode, se vi sia una soglia di segnalazione e quali informazioni di base vadano comunicate in merito a ciascun caso e alle misure correttive adottate⁸⁷. Alla fine del 2023 gli Stati membri non avevano ancora segnalato alcun caso di presunta frode nelle proprie dichiarazioni di gestione. Tuttavia, nella relazione annuale 2023 della Procura europea figuravano 206 indagini in corso in relazione ai fondi RRF, con un potenziale impatto stimato in oltre 1,8 miliardi di euro⁸⁸, molte delle quali avviate su segnalazione delle autorità degli Stati membri.

L'attuazione procede con ritardi e rimangono a rischio il completamento delle misure, i risultati e i finanziamenti

L'attuazione procede, ma con ritardi, mettendo a rischio il completamento delle misure e il conseguimento degli obiettivi dell'RRF

Il prefinanziamento ha agevolato l'erogazione dei fondi all'inizio, ma l'attuazione sta subendo ritardi nonostante le modifiche apportate ai PNRR

74 L'obiettivo dell'RRF è promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell'UE migliorando la resilienza, la preparazione alle crisi, la capacità di aggiustamento e il potenziale di crescita degli Stati membri, attenuando l'impatto sociale ed economico di tale crisi⁸⁹. L'obiettivo perseguito è pertanto duplice: rafforzare la ripresa dalla pandemia e migliorare la resilienza alle crisi future⁹⁰.

⁸⁶ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2023, paragrafo 11.41.

⁸⁷ Relazione speciale 07/2023, paragrafi 80-81.

⁸⁸ Relazione annuale 2023 della Procura europea, pag. 68.

⁸⁹ Articolo 4, paragrafo 1, del regolamento RRF.

⁹⁰ Relazione speciale 13/2024, paragrafo 03.

75 L'assorbimento tempestivo dei finanziamenti RRF è essenziale per fare in modo che possa conseguire gli obiettivi prefissati, in particolare quando si tratta di far fronte alle conseguenze della crisi COVID-19⁹¹. In assenza di una definizione chiara nel regolamento RRF, la Corte definisce l'assorbimento come il finanziamento dell'UE versato dalla Commissione agli Stati membri⁹². Inoltre, la Corte giudica l'assorbimento "tempestivo" se gli Stati membri hanno presentato le proprie richieste di pagamento secondo il calendario indicativo stabilito nei rispettivi accordi operativi vigenti al momento della presentazione di ciascuna richiesta di pagamento⁹³.

76 Alla fine del 2024 tutti gli Stati membri, ad eccezione dell'Ungheria, avevano firmato i rispettivi accordi operativi. L'Ungheria non ha presentato richieste di pagamento e ha ricevuto soltanto il prefinanziamento, in quanto il suo PNRR includeva 27 "supertraguardi" che dovevano essere conseguiti prima che potesse essere effettuato qualsiasi pagamento regolare⁹⁴.

77 Il tasso di prefinanziamento dell'RRF, ossia la quota della dotazione destinata allo Stato membro che è stata erogata prima dei pagamenti ufficiali soggetti alle condizioni di pagamento, è notevolmente più elevato rispetto ad altri strumenti di finanziamento dell'UE⁹⁵. In particolare, gli Stati membri potevano chiedere a titolo di prefinanziamento un anticipo pari al massimo al 13 % della rispettiva dotazione RRF. Il prefinanziamento iniziale consentiva di mettere rapidamente a disposizione più fondi ed era pertanto coerente con l'obiettivo dell'RRF di rispondere alla crisi provocata dalla COVID-19. Per la maggior parte degli Stati membri, il prefinanziamento iniziale ha contribuito a colmare la carenza di fondi fino alle prime erogazioni regolari⁹⁶.

78 Il cofinanziamento può aumentare l'impegno e il senso di titolarità di uno Stato membro o di un beneficiario. Per l'RRF, però, non è obbligatorio alcun cofinanziamento⁹⁷.

⁹¹ Ibidem, paragrafo 10.

⁹² Ibidem, paragrafi 11-12.

⁹³ Articolo 20, paragrafo 6, e considerando 70 del [regolamento RRF](#).

⁹⁴ [Relazione speciale 03/2024](#), paragrafi 64-65.

⁹⁵ [Analisi 01/2023](#), paragrafo 67.

⁹⁶ [Relazione speciale 13/2024](#), paragrafi 18-20.

⁹⁷ [Analisi 01/2023](#), paragrafo 71.

79 Alla fine del 2024 erano state presentate 128 delle 151 richieste di pagamento (in sovvenzioni e prestiti) la cui presentazione era prevista entro tale data (85 %), con differenze significative da uno Stato membro all'altro. Tali richieste riguardano circa il 93 % dei finanziamenti che, secondo i piani, avrebbero dovuto essere richiesti entro tale data (cfr. [figura 7](#)).

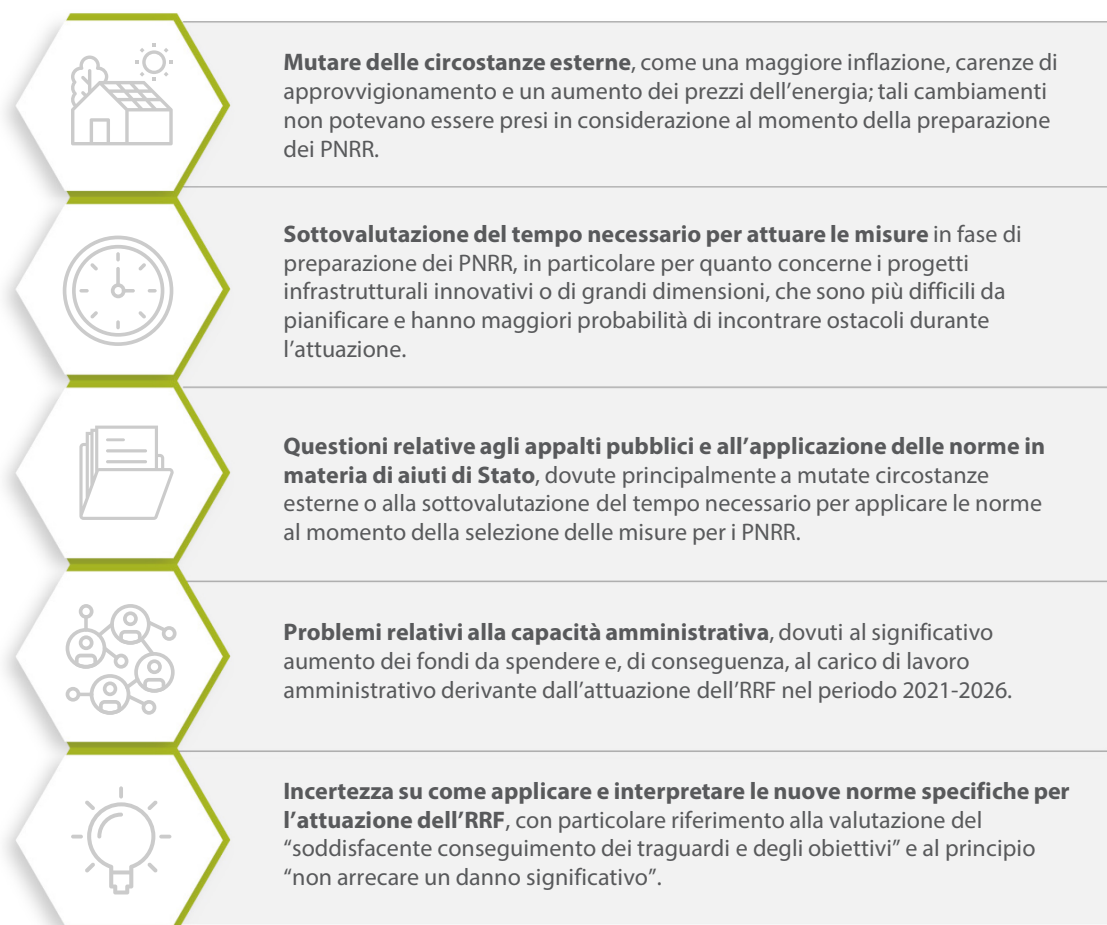
80 Sebbene la maggior parte degli Stati membri (18 su 26) avesse aggiornato i calendari indicativi nei rispettivi accordi operativi, oltre la metà delle richieste di pagamento non era stata presentata secondo quanto previsto. La Corte ha inoltre osservato che i ritardi erano diventati più frequenti man mano che si progrediva nell'attuazione dell'RRF. Mentre per il primo pagamento il 63 % (24 su 38) delle richieste è stato presentato in tempo, tale percentuale è scesa al 61 % (22 su 36) per la seconda richiesta di pagamento e al 23 % (8 su 31) per la terza. Analogamente, per il quarto pagamento il 27 % (6 su 22) delle richieste è stato presentato nei tempi previsti. Per quanto riguarda le misure digitali, la Corte ha riscontrato che i ritardi di attuazione nel campione considerato erano più diffusi di quanto indicassero le relazioni della Commissione o rispecchiassero i PNRR riveduti⁹⁸.

81 La Corte ha individuato una serie di fattori comuni che hanno contribuito ai ritardi nell'attuazione dei PNRR⁹⁹. Fra questi, si annoverano circostanze esterne, come la guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina dal febbraio 2022, che ha infiammato l'inflazione e spinto i prezzi dell'energia a livelli inediti nell'UE. Vi rientra anche una sottostima del tempo necessario per attuare le misure, in particolare per quanto riguarda i progetti infrastrutturali innovativi o di grandi dimensioni (cfr. [figura 8](#)).

⁹⁸ [Relazione speciale 13/2025](#), paragrafo 44.

⁹⁹ [Relazione speciale 13/2024](#), paragrafi 28-52; 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, paragrafo 14.

Figura 8 – Fattori comuni che contribuiscono ai ritardi nell’attuazione dei PNRR



Fonte: [relazione speciale 13/2024](#), paragrafi 28-52.

82 Il regolamento RRF specifica quattro circostanze in cui uno Stato membro può modificare il proprio PNRR, tra cui il caso in cui i traguardi e gli obiettivi non siano più raggiungibili a causa di “circostanze oggettive”¹⁰⁰ (ad esempio inflazione elevata e/o perturbazioni della catena di approvvigionamento; individuazione di migliori alternative per attuare una misura; difficoltà giuridiche o tecniche). In generale, gli Stati membri hanno proposto modifiche ai PNRR al fine di trovare una soluzione per le misure altrimenti non più realizzabili. Tali modifiche possono pertanto agevolare l’assorbimento¹⁰¹. Negli orientamenti della Commissione¹⁰² si afferma che le modifiche proposte non dovrebbero comportare un abbassamento del livello di ambizione complessivo dei PNRR.

83 In totale, alla fine del 2024 erano state apportate 1 092 modifiche alle misure incluse nei PNRR in ragione di circostanze oggettive¹⁰³. Negli Stati membri inclusi nel campione, tali misure consistevano principalmente nel ridurre gli obiettivi, rinviare il completamento delle misure o eliminare misure dal PNRR¹⁰⁴. Sebbene resti da vedere in che misura tali modifiche influenzeranno l’assorbimento e diminuiranno i ritardi¹⁰⁵, esse hanno contribuito ad aumentare la percentuale di misure RRF da completare negli ultimi otto mesi (gennaio-agosto 2026) del periodo di attuazione del dispositivo, che è passata dal 29 % al 37 %.

¹⁰⁰ Articolo 21 del [regolamento RRF](#); Commissione europea, “Orientamenti sui piani per la ripresa e la resilienza” (C/2024/4618), pagg. 5-6.

¹⁰¹ [Relazione speciale 13/2024](#), paragrafo 62.

¹⁰² Commissione europea, “Orientamenti sui piani per la ripresa e la resilienza nel contesto di REPowerEU” (2023/C 80/01), pag. 12.

¹⁰³ Stando alla banca dati FENIX della Commissione.

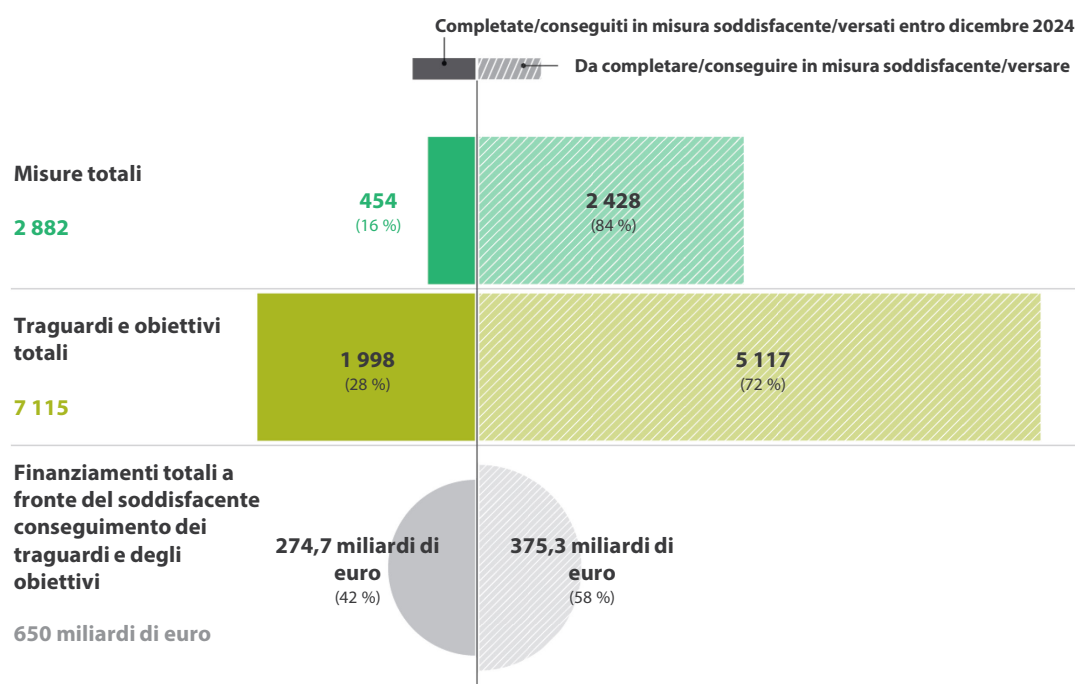
¹⁰⁴ [Relazione speciale 13/2024](#), paragrafo 60 e tabella 1.

¹⁰⁵ Ibidem, paragrafo 95.

Oltre un terzo di tutte le misure deve essere completato nel 2026, il che mette a rischio il loro completamento e gli interessi finanziari dell'UE

84 Tutte le misure previste nei PNRR devono essere completate entro il 31 agosto 2026¹⁰⁶. Tuttavia, a dicembre 2024, la maggior parte dei traguardi e degli obiettivi doveva ancora essere conseguita in misura soddisfacente (cfr. [figura 9](#)). Inoltre due Stati membri, l'Ungheria e la Svezia, non avevano ancora ricevuto finanziamenti per il soddisfacente conseguimento di traguardi e obiettivi. La Svezia ha presentato la prima e la seconda richiesta di pagamento il 20 dicembre 2024; quando gli auditor della Corte lavoravano sulla presente analisi, la valutazione di entrambe le richieste era in corso.

Figura 9 – Progressi nell'attuazione dei PNRR a dicembre 2024 e impegni rimanenti alla fine dell'RRF (sovvenzioni e prestiti)



Nota: la figura mostra il numero di misure completate entro la fine del 2024, sulla base dei traguardi e degli obiettivi valutati come conseguiti in misura soddisfacente dalla Commissione alla fine del 2024. I finanziamenti versati entro dicembre 2024 comprendono i pagamenti netti (sovvenzioni e prestiti) agli Stati membri e gli importi dei prefinanziamenti liquidati.

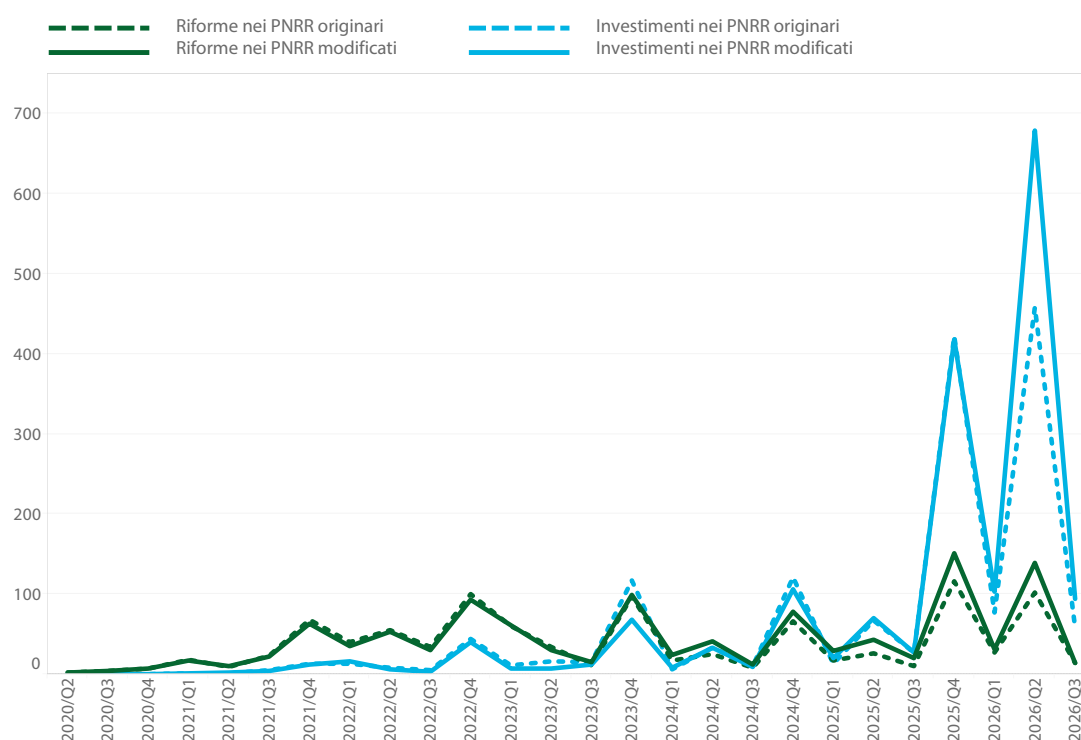
Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della banca dati FENIX e del [quadro di valutazione della ripresa e della resilienza](#) curati dalla Commissione.

¹⁰⁶ Articolo 18, paragrafo 4, lettera i), del [regolamento RRF](#).

85 Inoltre, l'attuazione dell'RRF è più impegnativa nella seconda metà del periodo utile¹⁰⁷, principalmente a causa dei seguenti fattori:

- o la transizione dalle riforme agli investimenti (cfr. [figura 10](#)), che possono essere piuttosto complessi, in particolare quando si tratta di progetti infrastrutturali innovativi o di grandi dimensioni;
- o la diversa natura dei traguardi e degli obiettivi, che si riferiscono a fasi di attuazione più avanzate e sono pertanto spesso più difficili da attuare rispetto a quelli iniziali, che si riferiscono alle prime fasi di attuazione.

Figura 10 — Numero di misure da completare per trimestre, 2020-2026



Nota: la figura mostra i dati disponibili nella banca dati FENIX della Commissione al 10 gennaio 2025. Delle 2 882 misure incluse nei PNRR in totale, 14 non hanno traguardi e obiettivi corrispondenti nella banca dati FENIX. Pertanto non si è tenuto conto di tali misure ai fini della presente analisi. Il primo PNRR è stato approvato dal Consiglio nel terzo trimestre del 2021.

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

¹⁰⁷ [Relazione speciale 13/2024](#), paragrafi 37 e 81-84; 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.

86 In totale, è previsto il completamento di 1 060 misure (pari al 37 %) nell'ultimo anno del periodo di ammissibilità dell'RRF. Nel 2026 gli Stati membri prevedono di completare oltre il 50 % di tutti gli investimenti e oltre il 16 % di tutte le riforme incluse nei rispettivi PNRR.

87 L'ammontare delle sovvenzioni assegnate agli Stati membri è calcolato sulla base della metodologia stabilita nel regolamento RRF¹⁰⁸ e l'importo massimo dei prestiti che possono essere erogati a ciascuno Stato membro è calcolato in percentuale del reddito nazionale lordo. Tuttavia, il profilo di pagamento di ciascuno Stato membro (un calendario che stabilisce quali importi riceverà e quando, sulla base del conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi) è definito nella rispettiva decisione di esecuzione del Consiglio. 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 obiettivi, non le riflettono necessariamente¹⁰⁹.

88 Alla fine del 2024 la Commissione aveva erogato il 42 % della dotazione totale dell'RRF (sovvenzioni e prestiti) a fronte del conseguimento soddisfacente del 28 % di tutti i traguardi e obiettivi (cfr. [figura 9](#)). L'RRF è concepito in modo tale che gli esborsi non rispecchiano necessariamente la quantità e l'importanza dei traguardi e degli obiettivi. Ne potrebbe discendere il rischio che una parte significativa dei finanziamenti RRF venga erogata senza che gli Stati membri abbiano completato le misure corrispondenti. Dato che il regolamento RRF non prevede la possibilità di recuperare i fondi se le misure non sono completate, ciò rappresenta un rischio per il conseguimento degli obiettivi dell'RRF e, quindi, per la tutela degli interessi finanziari dell'UE¹¹⁰.

¹⁰⁸ Allegati I-III del [regolamento RRF](#).

¹⁰⁹ [Relazione speciale 13/2024](#), paragrafo 87.

¹¹⁰ [Relazione speciale 13/2024](#), paragrafo 90.

L'erogazione dei fondi agli Stati membri non significa che questi abbiano raggiunto i destinatari finali e l'economia reale

89 In linea con la definizione della Corte, i finanziamenti sono assorbiti una volta erogati agli Stati membri, in quanto beneficiari dei fondi RRF (cfr. paragrafo [75](#)). L'assorbimento non significa pertanto che tali fondi abbiano raggiunto i destinatari finali e l'economia reale. In una precedente relazione, sulla base dei dati pervenuti da 15 Stati membri entro ottobre 2023, la Corte ha rilevato che solo la metà circa dei fondi a questi versati aveva raggiunto i destinatari finali¹¹¹.

90 Gli Stati membri sono tenuti a rendere pubblici gli elenchi dei 100 destinatari finali che ricevono l'importo più elevato di finanziamenti per l'attuazione delle misure incluse nei rispettivi PNRR e ad aggiornare tali elenchi due volte l'anno. Nel contesto dell'RRF, per "destinatario finale" si intende il soggetto ultimo che riceve fondi e che non è un contraente o un subappaltatore¹¹², ma le autorità nazionali hanno ribadito che tale definizione lascia ancora spazio all'interpretazione. Nell'analisi di tali elenchi, la Corte ha osservato che l'interpretazione del concetto di "destinatario finale" variava da uno Stato membro all'altro per misure analoghe (cfr. [riquadro 2](#)), il che limitava le informazioni sui finanziamenti RRF che hanno già raggiunto l'economia reale.

¹¹¹ Ibidem, paragrafo 54.

¹¹² Commissione europea, "Orientamenti sui piani per la ripresa e la resilienza nel contesto di REPowerEU" (2023/C 80/01), pag. 34.

Riquadro 2

Esempi di diverse interpretazioni del concetto di “destinatario finale”

Per le misure relative all'erogazione di **finanziamenti alle imprese**, in alcuni Stati membri tra i destinatari finali rientravano 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.

Per le misure relative alla **riqualificazione energetica degli edifici pubblici**, in alcuni Stati membri erano registrati come destinatari finali ministeri o comuni e in altri Stati membri società pubbliche di servizi energetici o imprese private.

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.

Fonte: [relazione speciale 13/2024](#), paragrafi 55-56.

Le misure RRF hanno generalmente conseguito le realizzazioni previste, ottenendo però risultati limitati in termini di risposta alle sfide strutturali e contribuito agli obiettivi dell'UE

La maggior parte delle misure digitali e per il mercato del lavoro incluse nel campione ha conseguito le realizzazioni previste, ma finora solo la metà circa di esse mostra risultati

91 Dall'analisi del campione della Corte è emerso che per 10 (67 %) delle 15 misure digitali dichiarate completate dagli Stati membri le realizzazioni previste erano state conseguite al momento dell'audit¹¹³ (giugno 2024). Inoltre, avevano mostrato risultati 9 misure su 15 (60 %), di cui il 47 % con risultati significativi e il 13 % con risultati limitati¹¹⁴.

¹¹³ [Relazione speciale 13/2025](#), paragrafo 50 e tabella 2.

¹¹⁴ *Ibidem*, tabella 3.

92 Analogamente, 25 (83 %) delle 30 riforme del mercato del lavoro incluse nel campione della Corte, che dovevano essere completate entro la fine del 2023, avevano conseguito in gran parte i traguardi e gli obiettivi e, di conseguenza, le realizzazioni previste¹¹⁵. Tuttavia, per 11 di queste 25 misure (44 %), gli Stati membri non sono stati in grado di fornire elementi probatori adeguati che attestassero i risultati conseguiti. I risultati sono stati significativi solo nel caso di tre riforme, mentre sono stati limitati per le altre 11¹¹⁶.

93 La Corte osserva che ci vuole tempo per ottenere i risultati e che le riforme strutturali richiedono spesso l'adozione o la modifica di leggi. Gli effetti di tali modifiche giuridiche possono tuttavia impiegare del tempo per essere avvertiti. Al contempo, le riforme possono essere soggette a fattori che esulano dal controllo delle autorità nazionali (come l'evoluzione economica o politica)¹¹⁷. L'assenza di indicatori adeguati limita in modo significativo la possibilità di valutare il risultato o l'impatto delle riforme del mercato del lavoro introdotte a titolo dell'RRF. Benché il regolamento RRF non richieda esplicitamente agli Stati membri di stabilire indicatori di risultato specifici, la Corte considera tale strumento essenziale per valutarne la performance¹¹⁸.

Il contributo finanziario dell'RRF agli obiettivi climatici dell'UE è verosimilmente sovrastimato, mentre la stima per gli obiettivi digitali è corretta

94 Il regolamento RRF ha stabilito obiettivi quantitativi per le misure in materia di clima e digitale incluse nei PNRR (rispettivamente almeno il 37 % e il 20 %)¹¹⁹. Nel valutare i PNRR, la Commissione ha esaminato se tali soglie minime fossero state raggiunte applicando i coefficienti (0 %, 40 % o 100 %) assegnati alle misure e sottomisure pertinenti¹²⁰ in linea con le metodologie di controllo del clima e di marcatura digitale di cui al regolamento RRF¹²¹.

¹¹⁵ [Relazione speciale 10/2025](#), paragrafo 55.

¹¹⁶ *Ibidem*, paragrafo 63.

¹¹⁷ *Ibidem*, paragrafo 64.

¹¹⁸ *Ibidem*, paragrafo 65.

¹¹⁹ Articolo 18, paragrafo 4, lettere e) e f), del [regolamento RRF](#).

¹²⁰ [Relazione speciale 14/2024](#), paragrafo 20.

¹²¹ Articolo 19, paragrafo 3, lettere e) e f), nonché allegati VI e VII del [regolamento RRF](#).

95 Pur riconoscendo che il monitoraggio della spesa per il clima comporta un elevato livello di approssimazione, gli audit della Corte hanno mostrato che alcuni coefficienti climatici (quelli per le ferrovie, le reti elettriche e i nuovi edifici) conducono a stime in eccesso, ad esempio perché non tengono conto delle emissioni di gas a effetto serra nella fase di costruzione degli investimenti, per cui il contributo effettivo all'azione per il clima è inferiore¹²² (cfr. [riquadro 3](#)). La Corte, che impiega coefficienti climatici più prudenti, ha calcolato una stima in eccesso di circa 34,5 miliardi di euro in relazione a tre settori di intervento (edifici efficienti sotto il profilo energetico, sistemi energetici intelligenti e ferrovie)¹²³.

Riquadro 3

Esempio di coefficiente che comporta una sovrastima del contributo dell'RRF agli obiettivi climatici dell'UE

Il regolamento RRF assegna un coefficiente climatico del 40 % alla costruzione di qualsiasi nuovo edificio altamente efficiente, mentre la Corte ritiene che non vi siano risparmi energetici effettivi derivanti dalla costruzione di nuovi edifici. A suo giudizio, il coefficiente climatico del 40 % non è giustificabile in questo caso e si sarebbe dovuto assegnare invece un coefficiente dello 0 %¹²⁴.

Fonte: [relazione speciale 14/2024](#), paragrafi 19-23.

96 D'altro canto, dall'analisi della Corte di tutte le misure marcate come digitali è emerso che gli Stati membri e la Commissione hanno applicato correttamente la metodologia di marcatura digitale decisa dai colegislatori e che tutti gli Stati membri hanno raggiunto o addirittura superato la soglia del 20 % nella fase di approvazione del PNRR¹²⁵.

¹²² [Relazione speciale 14/2024](#), paragrafo 73.

¹²³ Ibidem, paragrafo 23 e figura 4.

¹²⁴ Ibidem, paragrafi 19-23.

¹²⁵ [Relazione speciale 13/2025](#), paragrafo 21.

97 Sulla base del regolamento RRF, sia il controllo del clima che la marcatura digitale sono stati esercizi *ex ante* svolti al momento della valutazione dei PNRR sulla base dei costi stimati. Analogamente a quanto avviene per altre misure RRF (cfr. paragrafo [36](#)), la Commissione non monitora i costi effettivi per l’attuazione delle misure verdi e digitali quando calcola la percentuale finale della spesa dei PNRR che contribuisce agli obiettivi in questione. Di conseguenza, non sarà possibile determinare la percentuale finale sulla base dei costi effettivi^{[126](#)}.

L’RRF ha contribuito in misura limitata a raggiungere gli obiettivi dell’UE di livello più elevato e a rispondere alle sfide strutturali individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese

98 Una novità fondamentale dell’RRF consiste nell’aver introdotto l’obbligo per gli Stati membri di proporre nei PNRR riforme e investimenti che contribuissero ad affrontare “tutte o un sottoinsieme significativo” delle sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese (RSP) nell’ambito del semestre europeo^{[127](#)}, nonché nell’aver collegato gli esborsi ai progressi compiuti verso il completamento di tali misure.

99 Nella valutazione dei PNRR, la Commissione ha concluso che le RSP pertinenti erano state affrontate in tutto o in parte^{[128](#)}. Pur concordando con tale valutazione in generale, la Corte ha osservato che permangono lacune, in gran parte legate a sfide strutturali ricorrenti con le quali gli Stati membri si confrontano da anni^{[129](#)}. In aggiunta, alcune RSP sono formulate in termini ampi e non sono sufficientemente specifiche da costituire per gli Stati membri una guida nella selezione di riforme o investimenti precisi che potrebbero contribuire a rispondere alla sfida o alla necessità in questione^{[130](#)}.

¹²⁶ [Relazione speciale 14/2024](#), paragrafo 63 e [relazione speciale 13/2025](#), paragrafo 21.

¹²⁷ Articolo 17, paragrafo 3, del [regolamento RRF](#); [COM\(2023\) 99](#), pag. 2; [Commissione europea, SWD\(2024\) 70](#), parte 2.1.2, pag. 6.

¹²⁸ [Relazione speciale 21/2022](#), figura 2.

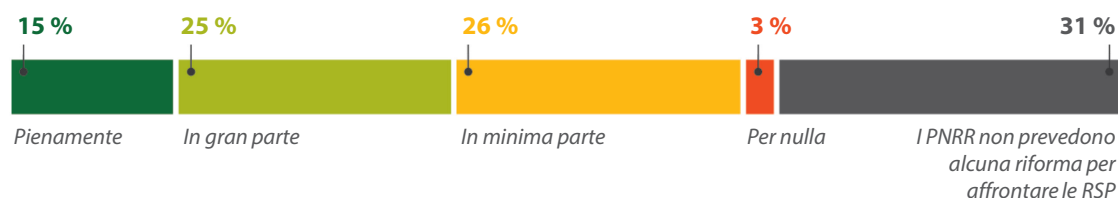
¹²⁹ *Ibidem*, paragrafi 51-53.

¹³⁰ [Relazione speciale 13/2025](#), paragrafo 25.

100 Nella relazione sulle riforme del mercato del lavoro, la Corte ha rilevato che i PNRR includevano riforme aventi ambiti di applicazione e livelli di ambizione diversi¹³¹. Per alcuni di essi, tuttavia, il conseguimento di traguardi e obiettivi potrebbe non tradursi necessariamente in cambiamenti strutturali del mercato del lavoro nello Stato membro in questione¹³². Nella relazione sulla transizione digitale, la Corte ha inoltre rilevato che gli Stati membri non sempre hanno assegnato i finanziamenti RRF in funzione delle loro principali esigenze digitali e che molti di essi ne hanno destinato una parte cospicua a settori in cui mostravano una performance già di gran lunga superiore alla media dell'UE¹³³.

101 Sulla base dell'analisi svolta dalla Corte su un campione di riforme del mercato del lavoro, il 31 % delle sottoRSP non è stato affrontato da alcuna riforma inclusa nei PNRR e solo il 15 % è stato pienamente affrontato dalle riforme presentate nell'ambito dell'RRF (cfr. [figura 11](#))¹³⁴. Nessuno dei 26 Stati membri che hanno ricevuto sottoRSP relative al mercato del lavoro nel 2019/2020 le ha affrontate pienamente con riforme pertinenti nel quadro dell'RRF e solo quattro le hanno affrontate in gran parte¹³⁵.

Figura 11 – Misura in cui le riforme del mercato del lavoro nel quadro dell'RRF hanno affrontato ciascuna sottoRSP in questo ambito



Fonte: [relazione speciale 10/2025](#), figura 6.

¹³¹ [Relazione speciale 10/2025](#), paragrafi 28-29.

¹³² *Ibidem*, paragrafo 61.

¹³³ [Relazione speciale 13/2025](#), paragrafo 29.

¹³⁴ [Relazione speciale 10/2025](#), paragrafo 39.

¹³⁵ *Ibidem*, paragrafo 42.

102 Il completamento delle riforme del mercato del lavoro nel quadro dell'RRF ha finora avuto solo un impatto limitato sull'attuazione delle pertinenti RSP¹³⁶, in quanto solo il 30 % circa delle riforme incluse nel campione ha contribuito a migliorare la valutazione della Commissione sui progressi compiuti dallo Stato membro in merito alle relative sottoRSP. Ne consegue che il riuscito completamento di una riforma del mercato del lavoro nell'ambito dell'RRF non è stato un fattore chiave per la Commissione, quando ha valutato i progressi nell'attuazione delle sottoRSP. La Corte riconosce tuttavia che l'attuazione dell'RRF è attualmente in corso, e che potrebbe essere troppo presto perché emergano risultati significativi di tali riforme¹³⁷.

La Commissione ha istituito con successo un meccanismo per aumentare i prestiti assunti per finanziare l'RRF, ma l'innalzamento dei costi di finanziamento eserciterà pressioni sui futuri bilanci dell'UE

103 L'RRF è finanziato principalmente mediante prestiti contratti sui mercati¹³⁸. La Commissione aveva già gestito in passato operazioni di prestito sui mercati finanziari per conto dell'UE e disponeva della capacità per eseguire tali operazioni¹³⁹. Tuttavia, l'entità del debito emesso per finanziare l'RRF e il finanziamento di sovvenzioni attraverso l'assunzione di prestiti costituiscono una novità per l'UE¹⁴⁰.

104 Tuttavia, la Commissione ha potenziato con successo le proprie attività, consentendo l'assunzione tempestiva di prestiti nel rispetto dei limiti della normativa e a costi adeguati sulla base della posizione di mercato detenuta¹⁴¹. La Commissione ha inoltre soddisfatto tutti i requisiti normativi fondamentali per il portafoglio di debito NGEU e ha gestito in modo efficiente la liquidità del conto bancario di NGEU¹⁴².

¹³⁶ Ibidem, paragrafo 69 e tabella 6.

¹³⁷ Ibidem, paragrafi 71-72.

¹³⁸ Articolo 5, paragrafo 1, della [decisione \(UE, Euratom\) 2020/2053 del Consiglio](#) relativa al sistema delle risorse proprie dell'UE.

¹³⁹ [Relazione speciale 18/2015](#), "L'assistenza finanziaria fornita ai paesi in difficoltà", paragrafi 115-136.

¹⁴⁰ [Analisi 01/2023](#), paragrafo 21; [relazione speciale 16/2023](#), "La Commissione e la gestione del debito connesso a NextGenerationEU – Un inizio incoraggiante, ma è necessario integrare ulteriormente le migliori pratiche", paragrafo 2.

¹⁴¹ [Relazione speciale 16/2023](#), paragrafo 89.

¹⁴² Ibidem, paragrafi 57 e 70.

105 Al 30 giugno 2024 la Commissione aveva emesso obbligazioni dell'UE per quasi 360 miliardi di euro e aveva erogato agli Stati membri sovvenzioni per 150,7 miliardi di euro e prestiti per 84,1 miliardi di euro¹⁴³. La Corte ha riscontrato che, nei primi due anni di emissione, i rendimenti di mercato delle obbligazioni NGEU erano comparabili a quelli delle obbligazioni degli Stati membri con un rating del credito simile¹⁴⁴. Nel complesso, la Corte ritiene che la Commissione abbia istituito in tempi rapidi per NGEU un sistema di gestione del debito tale da consentire di prendere in prestito tempestivamente i fondi necessari.

106 Le obbligazioni iniziali sono state emesse in un momento in cui i tassi di interesse erano storicamente bassi. Da allora, l'esposizione del bilancio dell'UE è aumentata principalmente a causa dell'aumento dei costi di finanziamento per i prestiti contratti nel quadro dell'NGEU¹⁴⁵. Nel 2020 la Commissione aveva previsto un costo di 14,9 miliardi di euro per finanziare i pagamenti di cedole e interessi relativi a tali prestiti. Detta stima era basata sui tassi d'interesse passivi attesi, che andavano dallo 0,55 % nel 2021 all'1,15 % nel 2027¹⁴⁶. I tassi di interesse sono invece aumentati in modo significativo, attestandosi al 3,13 % nella prima metà del 2024¹⁴⁷. Nella relazione annuale sull'esercizio 2023, la Corte ha osservato che vi è il rischio che entro il 2026 i costi di finanziamento per i prestiti contratti per NGEU possano più che raddoppiare rispetto alla stima iniziale¹⁴⁸.

¹⁴³ Commissione europea, “Relazione semestrale sull'esecuzione delle operazioni di assunzione di prestiti, gestione del debito ed erogazione di prestiti [...] –1° gennaio 2024 – 30 giugno 2024”, COM(2024) 369, pag. 6.

¹⁴⁴ Relazione speciale 16/2023, paragrafo 63.

¹⁴⁵ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2023, paragrafi 2.50 e 2.53, nonché figura 2.23.

¹⁴⁶ Ibidem, paragrafi 2.48-2.50.

¹⁴⁷ Commissione europea, “Relazione semestrale sull'esecuzione delle operazioni di assunzione di prestiti, gestione del debito ed erogazione di prestiti [...]”, COM(2024) 369.

¹⁴⁸ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2023, paragrafi 2.40-2.45.

107 Il rimborso del debito contratto per finanziare le sovvenzioni dell'RRF sarà posto a carico del bilancio dell'UE. Sebbene la Commissione avesse presentato la proposta di introdurre nuove risorse proprie entro l'inizio del 2023¹⁴⁹ per finanziare il rimborso dell'RRF in relazione alle sovvenzioni, non vi è ancora un accordo politico al riguardo. Ciò, unitamente al significativo aumento dei costi di finanziamento dei prestiti per NGEU rispetto alle stime iniziali, eserciterà una notevole pressione sui futuri bilanci dell'UE e l'assunzione di prestiti crea rischi aggiuntivi. Inoltre, il conto economico non include tra le entrate l'importo preso in prestito nell'ambito di NGEU, il che ha un impatto negativo sul risultato economico dell'UE. Risultati economici negativi aumentano il disavanzo delle attività nette, come si evince dallo stato patrimoniale dell'UE¹⁵⁰.

La presente analisi è stata adottata dalla Corte dei conti europea a Lussemburgo, nella riunione dell'8 aprile 2025.

Per la Corte dei conti europea

Tony Murphy
Presidente

¹⁴⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "La prossima generazione di risorse proprie per il bilancio dell'UE", COM(2021) 566, sezione 3.

¹⁵⁰ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2023, paragrafo 2.47.

Allegato

Allegato – Relazioni, analisi e pareri della Corte dei conti europea che riguardano l'RRF (fino ad aprile 2025)

Identificativo del documento	Titolo
Parere 06/2020,	Parere sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un dispositivo per la ripresa e la resilienza
Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2021	Capitolo 10 – Il dispositivo per la ripresa e la resilienza
Parere 04/2022,	Parere sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2021/241 per quanto riguarda l'inserimento di capitoli dedicati al piano REPowerEU nei piani per la ripresa e la resilienza e che modifica il regolamento (UE) 2021/1060, il regolamento (UE) 2021/2115, la direttiva 2003/87/CE e la decisione (UE) 2015/1814
Relazione speciale 21/2022	Piani nazionali per la ripresa e la resilienza: la valutazione della Commissione – È adeguata nel complesso, ma l'attuazione rimane a rischio
Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2022	Capitolo 2 – Gestione finanziaria e di bilancio Capitolo 11 – Il dispositivo per la ripresa e la resilienza
Analisi 01/2023	I finanziamenti dell'UE a titolo della politica di coesione e del dispositivo per la ripresa e la resilienza: un'analisi comparativa
Relazione speciale 07/2023	Il dispositivo per la ripresa e la resilienza e il sistema di controllo concepito per la Commissione – Il nuovo modello di erogazione continua a presentare lacune a livello dell'UE in termini di garanzie offerte e obbligo di rendiconto, nonostante l'entità del lavoro previsto
Relazione speciale 16/2023	La Commissione e la gestione del debito connesso a NextGenerationEU – Un inizio incoraggiante, ma è necessario integrare ulteriormente le migliori pratiche
Relazione speciale 26/2023	Il quadro di monitoraggio della performance del dispositivo per la ripresa e la resilienza – Misura i progressi compiuti nell'attuazione, ma non è sufficiente per rilevare la performance
Relazione speciale 13/2024	Assorbimento dei fondi del dispositivo per la ripresa e la resilienza – Progressi a rilento: rimangono a rischio il completamento delle misure e, quindi, il conseguimento degli obiettivi del dispositivo stesso
Relazione speciale 14/2024	Transizione verde – Il contributo del dispositivo per la ripresa e la resilienza non è chiaro
Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2023	Capitolo 2 – Gestione finanziaria e di bilancio Capitolo 11 – Il dispositivo per la ripresa e la resilienza
Relazione speciale 22/2024	Doppio finanziamento dal bilancio dell'UE – I sistemi di controllo mancano degli elementi essenziali in grado di mitigare l'accresciuto rischio derivante dal modello di finanziamento non collegato ai costi adottato dal dispositivo per la ripresa e la resilienza
Relazione speciale 09/2025	Verificare se i finanziamenti dell'RRF sono spesi in conformità alle norme in materia di appalti pubblici e di aiuti di Stato – I sistemi di controllo migliorano, ma restano insufficienti
Relazione speciale 10/2025	Riforme del mercato del lavoro nei piani per la ripresa e la resilienza – Conseguiti alcuni risultati, ma non sufficienti a ovviare ai problemi strutturali
Relazione speciale 13/2025	Dispositivo per la ripresa e la resilienza: il sostegno alla transizione digitale negli Stati membri dell'UE – Un'occasione mancata per una focalizzazione strategica della risposta alle esigenze digitali

Acronimi

NGEU: NextGenerationEU

PNRR: piano nazionale per la ripresa e la resilienza

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

RSP: raccomandazione specifica per paese

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.

Efficienza: il miglior rapporto tra le risorse impiegate, le attività intraprese e il conseguimento degli obiettivi.

Impatto: le più ampie conseguenze a lungo termine di un progetto o programma concluso, quali i benefici socioeconomici per la popolazione nel suo complesso.

Indicatore comune: variabile misurabile che fornisce informazioni sui progressi compiuti nell'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza verso il raggiungimento degli obiettivi comuni e sulla performance complessiva dell'RRF.

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.

Misura: nel contesto dell'RRF, è una riforma o un investimento.

NextGenerationEU: pacchetto di finanziamenti che mira ad aiutare gli Stati membri dell'UE a superare l'impatto economico e sociale della pandemia di COVID-19.

Obiettivo: nel contesto dell'RRF, misura quantitativa dei progressi compiuti da uno Stato membro nella realizzazione di una riforma o di un investimento.

Performance: misura in cui un intervento, un progetto o un programma finanziato dall'UE è riuscito a conseguire gli obiettivi prefissati e ad assicurare 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.

Quadro finanziario pluriennale: piano di spesa dell'UE che fissa priorità (in base agli obiettivi strategici) e massimali di spesa, in genere per sette anni. Ponendo un limite a ciascuna categoria di spesa, costituisce la struttura entro la quale sono fissati i bilanci annuali dell'UE.

Raccomandazioni specifiche per paese: indirizzi annuali che, nell'ambito del semestre europeo, vengono rivolti ai singoli Stati membri in merito alle rispettive politiche macroeconomiche, strutturali e di bilancio.

Realizzazione (output): ciò che viene prodotto o conseguito con un progetto, ad esempio l'erogazione di un corso di formazione o la costruzione di una strada.

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

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.

Risorsa (o input): mezzi finanziari, umani, materiali, amministrativi o normativi usati per attuare un progetto o un programma.

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: nel contesto dell'RRF, misura qualitativa dei progressi compiuti nella realizzazione di una riforma o di un investimento.

Équipe della Corte dei conti europea

La presente analisi è stata adottata dalla Sezione IV (Regolamentazione dei mercati ed economia competitiva) e dalla Sezione V (Finanziamento e amministrazione dell'Unione), presiedute rispettivamente da Mihails Kozlovs e Jan Gregor, Membri della Corte. Il compito è stato diretto da Ivana Maletić e Jorg Kristijan Petrovič, Membri della Corte, coadiuvati da Sandra Diering e Martin Puc, capi di Gabinetto, nonché da Tea Vlainić e Mirko Iaconisi, attaché di Gabinetto; Juan Ignacio González Bastero, primo manager; Viorel Cirje, capoincarico; Myles Hourican, Jan Olšakovský, Maria Fernandez Iriarte e Aikaterini Vraila, auditor. Michael Pyper ha fornito assistenza linguistica. Dunja Weibel ha fornito supporto grafico.



Ivana Maletić



Jorg Kristijan
Petrovič



Sandra Diering



Martin Puc



Tea Vlainić



Mirko Iaconisi



Juan Ignacio
González Bastero



Jan Olšakovský



Aikaterini Vraila



Myles Hourican

DIRITTI D'AUTORE

© Unione europea, 2025

La politica di riutilizzo della Corte dei conti europea è stabilita dalla [decisione della Corte n. 6-2019](#) sulla politica di apertura dei dati e sul riutilizzo dei documenti.

Salvo indicazione contraria (ad esempio, in singoli avvisi sui diritti d'autore), il contenuto dei documenti della Corte di proprietà dell'UE è soggetto a licenza [Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale \(CC BY 4.0\)](#). Ciò significa che, in linea generale, ne è consentito il riutilizzo, a condizione che sia citata la fonte in maniera appropriata e che siano indicate le eventuali modifiche. In caso di riutilizzo del materiale della Corte, il significato o il messaggio 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.

Figure 6, 8: icone realizzate utilizzando risorse tratte da [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Tutti i diritti riservati.

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.

PDF	ISBN 978-92-849-5143-7	ISSN 2811-8235	doi:10.2865/4526575	QJ-01-25-029-IT-N
-----	------------------------	----------------	---------------------	-------------------

COME CITARE LA PRESENTE PUBBLICAZIONE:

Corte dei conti europea, [analisi 02/2025](#), Orientamento alla performance, obbligo di rendiconto e trasparenza: cosa insegnano le criticità dell'RRF, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2025.

Il dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF) dell'UE è stato istituito nel febbraio 2021 con una dotazione di 650 miliardi di euro in risposta alla pandemia di COVID-19.

La Corte ha pubblicato svariati pareri e relazioni in merito all'impostazione, al quadro di controllo e all'attuazione dell'RRF, che vengono riassunti nella presente analisi.

La Corte ha concluso che l'RRF si concentra sui progressi dell'attuazione anziché sulla performance e che sono disponibili scarse informazioni sui risultati conseguiti o sull'efficienza assicurata. Le modalità di controllo dell'RRF, seppur migliorate nel tempo, non sono ancora abbastanza solide. Infine, l'attuazione del dispositivo procede, ma con ritardi; pertanto sono messi a rischio il completamento delle misure e l'impiego ottimale delle risorse.

Sulla base di queste osservazioni, la Corte trae alcune lezioni per i futuri strumenti basati sulla performance, allo scopo di contribuire al dibattito sul quadro finanziario pluriennale post-2027.

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

Social media: [@EUauditors](https://twitter.com/EUauditors)



**CORTE
DEI CONTI
EUROPEA**