



Servizio studi del Senato

Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 107

RELAZIONE SPECIALE N. 21/2022 DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA

PIANI NAZIONALI PER LA RIPRESA E LA RESILIENZA: LA VALUTAZIONE DELLA COMMISSIONE EUROPEA

L'8 settembre 2022 la [Corte dei conti europea](#) ha pubblicato la relazione speciale [n. 21/2022](#), in cui ha esaminato il procedimento adottato dalla Commissione europea per valutare i piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR) degli Stati membri e gli orientamenti ad essi forniti. Per sei Stati membri (Germania, Grecia, Spagna, Francia, Croazia e Italia), inoltre, ha verificato se il procedimento abbia assicurato la conformità alle condizioni sancite dal regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza¹.

Ad esito dell'audit, la Corte ha stabilito che la valutazione è stata nel complesso adeguata, tenuto conto della complessità del processo e della tempistica da rispettare. Tuttavia, ha espresso l'opinione che il successo dell'attuazione dello strumento rimane a rischio a causa, tra l'altro, di traguardi e obiettivi poco chiari.

Corte dei conti dell'Unione europea

Il potere della [Corte dei conti](#) (*Court of auditors*) di adottare relazioni speciali su temi particolari o dare pareri su richiesta di istituzioni dell'Unione è sancito nel [Trattato per il funzionamento dell'Unione europea](#) (TFUE, art. 287, par. 4, c. 2). Tali documenti sono adottati a maggioranza dei membri che la compongono.

In linea generale, come è noto, la Corte assicura il controllo dei conti dell'Unione, esaminando tutte le entrate e le spese dell'UE e di ogni organismo da essa creato. Sulla base di questo esame, presenta al Parlamento europeo e al Consiglio "una dichiarazione in cui attesta l'affidabilità dei conti e la legittimità e la regolarità delle relative operazioni" (art. 287, par. 1, TFUE), eventualmente completata da valutazioni specifiche per ciascuno dei settori principali dell'attività dell'Unione. Controlla inoltre la legittimità e la regolarità delle entrate e delle spese e accerta la sana gestione finanziaria, riferendo su ogni caso di irregolarità (par. 2) e redigendo una relazione annuale dopo la chiusura di ciascun esercizio (par. 4).

Regolamento di ripresa e resilienza

Il [regolamento \(UE\) 2021/241](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (regolamento RRF) costituisce il perno

¹ Per maggiori dettagli, si rinvia al [comunicato stampa](#) della Corte dei conti.

della strategia di ripresa post-pandemica UE. Come noto, per accedere alle ingenti risorse messe a disposizione, ogni Stato membro ha dovuto presentare alla Commissione europea un piano (PNRR) in cui ha delineato un pacchetto completo e coerente di riforme e investimenti che insistono su **sei pilastri** (transizione verde e digitale; crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; coesione sociale e territoriale; salute e resilienza economica, sociale e istituzionale; politiche per la prossima generazione). L'erogazione di fondi è poi subordinata a specifici **principi orizzontali**, tra cui il rispetto del principio di non apportare danno significativo agli obiettivi ambientali dell'UE. L'erogazione concreta dei fondi è subordinata a successive, progressive **valutazioni** da parte della Commissione europea sull'avvenuto, soddisfacente raggiungimento di **traguardi e obiettivi** posti dal PNRR².

L'Italia ha trasmesso il proprio Piano nazionale di ripresa e resilienza (**PNRR**) alla [Commissione europea](#) il **30 aprile 2021**³.

Relazione speciale della Corte dei conti

La relazione è il risultato del **primo di una serie di audit** che la Corte intende dedicare a Next Generation EU e al dispositivo per la ripresa e la resilienza al fine di analizzare la risposta UE alla pandemia Covid-19 nelle diverse dimensioni dell'intervento⁴.

Oggetto della valutazione è stato se, nel periodo ottobre 2020-giugno 2022, il processo di valutazione e gli orientamenti forniti agli Stati membri siano stati gestiti con efficacia, se abbiano fatto in modo che i PNRR fossero pertinenti al conseguimento degli obiettivi e se fossero conformi alle condizioni definite nel regolamento RRF. L'indagine si è concentrata su un campione di sei Stati membri (Germania, Spagna, Francia Italia, Grecia e Croazia).

Ad esito del monitoraggio, sono state formulate le seguenti **osservazioni**:

- 1) le **procedure interne** e il **sostegno** fornito agli Stati membri sono stati adeguati, per quanto non sempre tracciabili, e soggetti a vincoli temporali. Si è infatti evidenziato che, per quanto i documenti fondamentali risultanti dal lavoro della Commissione e a sostegno delle valutazioni fossero disponibili, la documentazione preliminare non era sempre facilmente reperibile. Si auspica altresì maggiore impegno della Commissione nella promozione dello scambio di buone pratiche tra gli Stati membri;
- 2) appurata la capacità, per i PNRR, di contribuire ai sei **pilastri**, si evidenziano **lacune nell'eseguire le raccomandazioni specifiche per paese** relative all'anno 2019 (cambiamenti strutturali ricorrenti). Con specifico riferimento all'Italia, si fa riferimento all'evasione fiscale (nel PNRR si menziona una riforma generale delle imposte sul reddito delle persone fisiche, non contemplata però come misura specifica

² Per informazioni più dettagliate sul contenuto del regolamento, si rinvia alla [Nota UE n. 67/1](#), pubblicata dal Servizio studi del Senato della Repubblica nel febbraio 2021.

³ Per dettagli sul Piano nazionale di ripresa e resilienza italiano si rinvia al [Dossier](#) dei Servizi di documentazione del Senato e della Camera (giugno 2022) e al sito Internet [Italia domani](#). Una ricostruzione delle principali vicende relative al PNRR italiano è contenuta anche nel documento di briefing curato dal Parlamento europeo "[Italy's national recovery and resilience plan: latest state of play](#)", luglio 2022. Le principali scadenze operative e lo stato di attuazione del Piano nazionale per la ripresa e la resilienza dell'Italia sono riassunte nella Nota UE n. 78, pubblicata dal Servizio studi del Senato della Repubblica per la prima volta nell'aprile 2021, alla vigilia dell'invio a Bruxelles dei Piani nazionali di ripresa e resilienza ([Nota UE n. 78](#)), e successivamente aggiornata fino a luglio 2022 ([Nota UE n. 78/5](#)).

⁴ Si segnala che anche il Servizio studi del Parlamento europeo ha dedicato un approfondimento all'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza, specificamente alla luce della risoluzione adottata dal PE medesimo il [23 giugno 2002](#). Il relativo testo è disponibile sul [sito Internet del Parlamento europeo](#),

- e non correlata a alcun obiettivo o traguardo), alla sostenibilità del sistema pensionistico e catastale e ad alcune componenti del settore finanziario;
- 3) la valutazione delle **condizioni fondamentali** del dispositivo per la ripresa e la resilienza (rispetto del principio "non arrecare un danno significativo" e contributo alle transizioni verde e digitale) è stata adeguata. Se ne mette in luce, tuttavia, la poca trasparenza in virtù, tra l'altro, della distribuzione del materiale rilevante in più documenti di lavoro e della circostanza per cui gli importi pagati nelle varie rate non rispecchiano i costi di traguardi o obiettivi ma sono derivati da una trattativa condotta con i singoli Stati membri;
 - 4) la **valutazione della Commissione** ha migliorato la qualità di traguardi e obiettivi ma rileva l'assenza di un approccio armonizzato per definire i traguardi e obiettivi medesimi e la mancanza di chiarezza nel distinguere tra i primi e i secondi;
 - 5) la valutazione delle modalità di **controllo e monitoraggio** da parte della Commissione è stata esaustiva, ma in parte basata su sistemi non ancora posti in essere al momento della valutazione stessa.

Sulla base di queste premesse, vengono formulate le seguenti **raccomandazioni**:

- 1) migliorare le **procedure di valutazione** e la **documentazione**;
- 2) promuovere lo **scambio di buone prassi** tra gli Stati membri;
- 3) monitorare, a partire dal 2022, il contributo delle misure attuate **alle raccomandazioni specifiche per paese**;
- 4) migliorare la trasparenza e il monitoraggio del **principio "non arrecare un danno significativo"**, chiedendo agli Stati membri di fornire una stima quantitativa dell'impatto ambientale e includendo misure di mitigazione nei traguardi e negli obiettivi;
- 5) assicurare, a partire da metà 2023, chiari meccanismi di **verifica dei traguardi e degli obiettivi** e la loro adeguata definizione;
- 6) verificare, entro fine 2023, il **rispetto dei traguardi specifici per il monitoraggio e il controllo** e incoraggiare l'utilizzo, da parte degli Stati membri, dello strumento di estrazione di dati e valutazione del rischio messo a disposizione della Commissione.

Risposta della Commissione europea

La Commissione europea [ha risposto](#) alla relazione della Corte dei conti esprimendo "soddisfazione per le constatazioni positive della Corte" ed osservando che "alcuni dei rischi e dei limiti evidenziati (...) derivano dall'impianto dello stesso dispositivo per la ripresa e la resilienza".

Ha quindi **accolto integralmente le raccomandazioni** della Corte **nn. 1, 2, 3, 4 (prima parte), 5 e 6**. Ha invece **accolto in maniera parziale la seconda parte della raccomandazione n. 4**, che chiedeva fossero incluse misure di mitigazione nei traguardi e negli obiettivi pertinenti al principio "non arrecare danno significativo" e che venisse verificato il soddisfacimento delle condizioni contemplate in traguardi e obiettivi durante l'attuazione. La Commissione argomenta infatti che un approccio generale volto a includere ogni misura di mitigazione come parte di traguardi o obiettivi comporterebbe un notevole sforzo amministrativo in relazione a misure già valutate neutre dal punto di vista ambientale.

12 settembre 2022

Ufficio per le ricerche nei settori economico e finanziario
A cura di Laura Lo Prato

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.