



RISPOSTE DELLA COMMISSIONE EUROPEA

ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA

Doppio finanziamento a titolo del bilancio dell'UE

I sistemi di controllo mancano degli elementi essenziali in grado di mitigare il maggior rischio risultante dal modello di finanziamento non collegato ai costi adottato dall'RRF

Indice

I. SINTESI DELLE RISPOSTE DELLA COMMISSIONE.....	3
II. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE ALLE PRINCIPALI OSSERVAZIONI DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA.....	5
1. Definizione di doppio finanziamento ai sensi del regolamento RRF.....	5
2. Orientamenti e azioni della Commissione per prevenire e individuare i casi di doppio finanziamento.....	7
3. Sistemi di controllo degli Stati membri per evitare il doppio finanziamento.....	9
4. Sistema di garanzia della Commissione sul doppio finanziamento.....	10
III. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE ALLE RACCOMANDAZIONI DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA.....	12
Raccomandazione 1 - Adattare la definizione di doppio finanziamento alle specificità del modello di finanziamento non collegato ai costi.....	12
Raccomandazione 2 – Rafforzare i controlli sulle misure a costo zero.....	13
Raccomandazione 3 - Chiarire e rafforzare i requisiti dei controlli sul doppio finanziamento nel quadro dei programmi e degli strumenti che utilizzano il modello di finanziamento non collegato ai costi.....	15
Raccomandazione 4 – Rafforzare il coordinamento tra i programmi e gli strumenti di finanziamento.....	16
Raccomandazione 5 – Istituire ed utilizzare sistemi informatici interoperabili e strumenti di estrazione dati per tutti i programmi e strumenti di finanziamento.....	17
Raccomandazione 6 – Rafforzare le garanzie sull'assenza di doppio finanziamento quando viene applicato il modello di finanziamento non collegato ai costi.....	18

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

I. SINTESI DELLE RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Il divieto di doppio finanziamento a titolo dei fondi dell'UE è un concetto consolidato nei quadri giuridici che disciplinano i fondi dell'UE. Sia il regolamento finanziario¹ sia il regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF)² consentono la complementarità dei fondi dell'UE a condizione che essi non coprano lo stesso costo, applicando chiaramente al concetto di doppio finanziamento un approccio basato sui costi. Più precisamente, nell'ambito dell'RRF può verificarsi un doppio finanziamento se uno strumento dell'UE diverso dal dispositivo finanzia lo stesso costo, stimato dagli Stati membri al momento della presentazione dei rispettivi piani per la ripresa e la resilienza, o se un destinatario finale riceve finanziamenti da diversi strumenti dell'UE per coprire lo stesso costo sostenuto.

La Commissione applica la definizione di doppio finanziamento stabilita nel quadro giuridico. Ritiene che l'affermazione secondo cui "può verificarsi un doppio finanziamento quando gli stessi costi sottostanti di un'azione sono finanziati due volte e/o quando le stesse realizzazioni/gli stessi risultati sono dichiarati, e dunque finanziati, due volte"³ non abbia alcun fondamento giuridico nel regolamento RRF. La Commissione ricorda che non tutte le misure incluse nei piani per la ripresa e la resilienza hanno costi stimati e che in base al regolamento RRF il doppio finanziamento si verifica solo se gli stessi costi sono finanziati due volte⁴

Inoltre per quanto riguarda l'inclusione di misure a costo zero nel regolamento la Corte afferma che "il regolamento RRF non contempla esplicitamente misure a costo zero"⁵ e critica la Commissione per non avere effettuato verifiche sul doppio finanziamento per questo tipo di misure⁶. La Commissione non concorda con queste osservazioni. In primo luogo la Commissione ricorda che **l'inclusione di riforme, che spesso non comportano costi, nei piani per la ripresa e la resilienza è chiaramente prevista dal regolamento RRF e persino necessaria per la valutazione positiva dei piani.** Durante la fase di avvio dell'RRF, la Commissione ha ulteriormente chiarito agli Stati membri che è opportuno includere le riforme che sono necessarie per affrontare le sfide nazionali o per attuare gli investimenti, anche qualora non comportino costi aggiuntivi di cui tenere conto ai fini della stima dei costi⁷. In secondo luogo la Commissione è del parere che, **per definizione, non possa esservi doppio finanziamento nel caso delle misure a costo zero, giacché per tali misure non è stato previsto alcun finanziamento a titolo dell'RRF** e pertanto quest'ultimo non potrebbe coprire lo stesso costo coperto da altri fondi dell'UE. Secondo la Commissione l'inclusione nei piani per la ripresa e la resilienza di misure senza costi stimati (principalmente riforme), che pertanto non comportano l'assegnazione di fondi supplementari nell'ambito della dotazione del piano nazionale, dimostra il forte valore aggiunto del dispositivo, che sostiene riforme strutturali di lunga data in tutti i paesi dell'UE. Infine, l'imposizione di controlli

¹ Articolo 191 del regolamento finanziario.

² Articolo 9 del regolamento RRF.

³ Cfr. l'osservazione della Corte di cui al paragrafo 13.

⁴ Cfr. l'osservazione della Corte di cui al paragrafo 14. La Commissione osserva inoltre che l'esempio relativo alle pale eoliche illustrato dalla Corte costituirebbe un chiaro caso di doppio finanziamento per la Commissione e che gli Stati membri non sono autorizzati a finanziare gli stessi costi con due diversi fondi dell'UE.

⁵ Cfr. l'instestazione che precede l'osservazione di cui al paragrafo 32.

⁶ Cfr. l'osservazione della Corte di cui al paragrafo 46.

⁷ SWD(2021) 12 final, parte 1, pag 14.

supplementari per le misure a costo zero comporterebbe ulteriori oneri burocratici senza un chiaro vantaggio.

La Commissione non può condividere il parere della Corte secondo cui *"l'uso di strumenti che erogano finanziamenti non collegati ai costi [...] determina un maggior rischio di doppio finanziamento"*⁸. La Commissione ritiene che il punto di vista della Corte sulle misure a costo zero non sia in linea con la lettera e lo spirito del regolamento RRF, compreso l'obiettivo strategico di combinare investimenti e riforme.

Se da un lato collega gli esborsi alla performance, dall'altro lato **il regolamento RRF stabilisce che spetta in primo luogo agli Stati membri prevenire, individuare e correggere i casi di doppio finanziamento**⁹. Qualora lo Stato membro individui un caso di doppio finanziamento ma non proceda alla rettifica attraverso il recupero dei fondi presso il destinatario finale, la Commissione può recuperare i fondi dell'RRF direttamente dallo Stato membro. Per sostenere le autorità nazionali nell'esercizio delle loro responsabilità, sin dalle prime fasi di attuazione del dispositivo la Commissione ha fornito orientamenti e strumenti pertinenti per aiutare gli Stati membri a prevenire e individuare i casi di doppio finanziamento (ad esempio attraverso lo strumento di estrazione di dati e valutazione del rischio "Arachne", incontri bilaterali e riunioni tecniche, azioni di sviluppo delle capacità, ecc.).

Le verifiche sistematiche sul doppio finanziamento hanno costituito parte integrante delle strategie di controllo e audit della Commissione sin dalle prime fasi di attuazione dell'RRF.

Prima di approvare qualsiasi piano per la ripresa e la resilienza, la Commissione valuta l'assenza di doppi finanziamenti per tutte le misure del dispositivo, nonché le modalità di controllo stabilite dagli Stati membri¹⁰. Su tale base e ove pertinente, la Commissione e gli Stati membri concordano traguardi specifici in materia di audit e controllo per ovviare alle carenze individuate nei sistemi nazionali (sono complessivamente 14 i traguardi in materia di audit e controllo relativi al doppio finanziamento). Il rispetto di questi traguardi in materia di audit e controllo è condizione indispensabile per sbloccare l'erogazione dei fondi. Inoltre una volta ricevuta una richiesta di pagamento la Commissione verifica la coerenza delle dichiarazioni di gestione e delle sintesi degli audit presentate dagli Stati membri, compresi i risultati delle verifiche effettuate dalle autorità nazionali per evitare doppi finanziamenti. Durante l'attuazione dei piani per la ripresa e la resilienza, tale valutazione è integrata da audit dei sistemi e audit ex post, anche in materia di doppio finanziamento.

In sintesi la Commissione monitora i possibili casi di doppio finanziamento sin dalla fase iniziale di elaborazione dei piani per la ripresa e la resilienza e per tutta la loro attuazione.

Per tale ragione la Commissione ritiene che i propri audit verifichino il rischio di doppio finanziamento in maniera completa e non *"in parte"*¹¹ o *"solo se gli Stati membri segnalano potenziali criticità nelle loro dichiarazioni di gestione o nelle sintesi degli audit o se precedenti valutazioni e audit hanno rilevato potenziali problemi di doppio finanziamento che incidono sul conseguimento dei traguardi e degli obiettivi"*¹².

La Commissione osserva che la Corte non ha rilevato alcun caso di doppio finanziamento nell'ambito del presente controllo di gestione.

Inoltre nella sua relazione annuale per l'esercizio finanziario 2023 la Corte non ha individuato alcun caso di doppio finanziamento nell'ambito dell'RRF, mentre nella sua relazione annuale per l'esercizio 2022 ha individuato un solo caso di doppio finanziamento (una constatazione con cui la Commissione dissente, in quanto la misura in questione

⁸ Cfr. l'osservazione della Corte di cui al punto III della sintesi.

⁹ Articolo 22 del regolamento RRF.

¹⁰ Articolo 19, paragrafo 3, lettera j), del regolamento RRF.

¹¹ Cfr. l'intestazione che precede le osservazioni della Corte di cui ai paragrafi da 88 a 91.

¹² Cfr. l'osservazione della Corte di cui al paragrafo 87.

è interamente finanziata senza alcun contributo a titolo del dispositivo, ossia è una cosiddetta "misura a costo zero").

La Commissione ritiene che la conclusione della Corte secondo cui "*l'esiguo numero di casi individuati finora potrebbe voler dire che gli strumenti disponibili non sono sufficientemente efficaci per individuare casi di doppio finanziamento*" non sia esatta¹³. **Come rilevato anche dalla Corte, la Commissione ha riscontrato due possibili casi di doppio finanziamento.** La Commissione continuerà a controllare tali questioni in futuro e continua a vigilare per garantire che tali rischi siano adeguatamente affrontati dagli Stati membri.

Infine la relazione riconosce che nell'ambito della politica di coesione il modello di finanziamento non collegato ai costi (*financing not linked to costs* - "FNLTC") è attuato con una modalità diversa da quella adottata nell'ambito dell'RRF¹⁴. Di fatto nessuna operazione FNLTC nell'ambito della politica di coesione per il periodo 2021-2027 avrebbe potuto essere inclusa nel campione di audit.

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

1. Definizione di doppio finanziamento ai sensi del regolamento RRF

Per garantire un'attuazione efficiente e complementare dei fondi dell'Unione, **il regolamento RRF stabilisce specificamente che "[i] progetti di riforma e di investimento possono essere sostenuti da altri programmi e strumenti dell'Unione, a condizione che tale sostegno non copra lo stesso costo"**¹⁵. La Commissione tiene conto di tale disposizione in tutte le fasi di attuazione dell'RRF. La disposizione rispecchia il regolamento finanziario, il quale stabilisce che "[i]n nessun caso il bilancio finanzia due volte i *medesimi costi*"¹⁶.

Nel contesto dell'RRF, come chiarito negli orientamenti tecnici sul doppio finanziamento forniti dalla Commissione agli Stati membri nel settembre 2022, **il doppio finanziamento può verificarsi: 1) a livello di Stato membro**, in base alla stima dei costi delle misure incluse nei piani per la ripresa e la resilienza; **e 2) a livello di destinatario finale**, in base ai costi sostenuti. In entrambi i casi, i costi non dovrebbero essere finanziati da altri fondi dell'UE, il che rispecchia il principio applicabile alle sovvenzioni di cui all'articolo 191 del regolamento finanziario.

Alla luce di quanto precede, la Commissione ritiene che il regolamento RRF in realtà specifichi il concetto di doppio finanziamento nell'ambito del modello di spesa basata sulla performance applicato dal dispositivo per la ripresa e la resilienza¹⁷ e che non si ravvisi alcun disallineamento tra le disposizioni sul doppio finanziamento del regolamento finanziario, del regolamento RRF e degli orientamenti della Commissione¹⁸. **Il regolamento finanziario, il regolamento RRF e gli**

¹³ Cfr. l'osservazione della Corte di cui al paragrafo 92.

¹⁴ Cfr. l'osservazione della Corte di cui al paragrafo 8, nota 7.

¹⁵ Articolo 9 del regolamento RRF.

¹⁶ Articolo 191, paragrafo 3, del regolamento finanziario.

¹⁷ Cfr. l'osservazione della Corte di cui al paragrafo 28.

¹⁸ Cfr. l'osservazione della Corte di cui al paragrafo 29.

orientamenti della Commissione definiscono il doppio finanziamento come il finanziamento degli stessi costi da parte di diversi fondi dell'UE. Attraverso i suoi orientamenti tecnici condivisi con gli Stati membri nel settembre 2022 e integrati nel luglio 2024, la Commissione ha spiegato l'applicazione del concetto di doppio finanziamento basato sui costi nella logica di attuazione basata sulla performance che sottende l'RRF. Le misure interamente finanziate dal dispositivo non possono essere finanziate da nessun altro fondo dell'UE. Le misure che sono finanziate solo in parte a titolo del dispositivo dovrebbero indicare chiaramente quali parti sono finanziate dal dispositivo e quali invece sono finanziate con altri fondi dell'UE. Qualora non sia fattibile o risulti eccessivamente oneroso tracciare una netta linea di demarcazione tra i costi, in presenza di una serie di condizioni specifiche può essere applicata una ripartizione proporzionale della misura laddove entrambi i fondi finanziano una parte dei costi. Tale approccio garantisce che la realizzazione/il risultato misurati e finanziati nell'ambito dell'RRF siano allineati al costo stimato ex ante e che nessun costo sia coperto due volte.

La Commissione ritiene che il punto di vista della Corte riguardo alle misure a costo zero non sia in linea con la lettera e lo spirito del regolamento RRF, compreso l'obiettivo strategico di combinare investimenti e riforme. Secondo la Corte, *"il regolamento RRF non contempla esplicitamente misure a costo zero"*¹⁹. La Commissione ritiene tuttavia che ciò sia la conseguenza diretta della combinazione di investimenti e riforme, che è uno dei principali obiettivi del regolamento RRF. La Corte fa inoltre riferimento a una risultanza contenuta nella sua relazione annuale per l'esercizio 2022 e riguardante quello che la Corte ha considerato un caso di doppio finanziamento relativo a una misura a costo zero²⁰. La Commissione non condivide questa interpretazione giuridica e ha espresso il proprio dissenso a tale riguardo nelle risposte alla relazione annuale della Corte dei conti europea per l'esercizio 2022²¹. La Commissione ricorda che il regolamento RRF impone agli Stati membri di includere nei rispettivi piani per la ripresa e la resilienza *sia le riforme sia gli investimenti*²²

L'inclusione di riforme, che per lo più non comportano costi, nei piani per la ripresa e la resilienza è condizione essenziale per una valutazione positiva dei piani da parte della Commissione ed è pertanto esplicitamente prevista e persino richiesta dal regolamento RRF. Di fatto, per poter essere approvate, le misure proposte nei piani per la ripresa e la resilienza devono affrontare la totalità o un sottoinsieme significativo delle raccomandazioni specifiche per paese e tale requisito può essere soddisfatto principalmente dalle riforme. Vari considerando del regolamento RRF elencano possibili misure di riforma che probabilmente non comporteranno costi diretti, come le riforme volte a promuovere software open source, rafforzare il dialogo sociale o ridurre al minimo gli oneri amministrativi, chiarendo in tal modo che i legislatori si aspettavano e hanno persino imposto l'inclusione di misure a costo zero nei piani per la ripresa e la resilienza. In molti casi, poiché non vi sono costi connessi all'attuazione di tali riforme, lo Stato membro dichiara "costi pari a zero" nella "stima dei costi" presentata durante la preparazione del piano per la ripresa e la resilienza.

Analogamente i piani per la ripresa e la resilienza possono includere investimenti interamente finanziati tramite fondi erogati non nell'ambito dell'RRF, a condizione che lo Stato membro indichi che l'investimento è interamente finanziato senza alcun contributo da parte del dispositivo, ossia dichiarare che i costi nell'ambito del dispositivo sono pari a zero. Tale approccio è pienamente in linea con il regolamento RRF, il quale stabilisce che *"[i] progetti di riforma e di investimento possono essere sostenuti da altri programmi e strumenti dell'Unione, a condizione*

¹⁹ Cfr. l'osservazione della Corte di cui al paragrafo 32 e il titolo che la precede.

²⁰ Cfr. l'osservazione della Corte di cui al paragrafo 35.

²¹ Risposte della Commissione alla relazione annuale 2022 della Corte dei conti europea, in particolare pagine 449, 452, 453, 454 e 459: https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/AR-2022/AR-2022_it.pdf.

²² Articolo 17, paragrafo 1, del regolamento RRF.

*che tale sostegno non copra lo stesso costo*²³. In alcuni casi gli Stati membri hanno scelto di includere tali misure quando, ad esempio, un investimento è legato ad altre misure contenute nel piano per la ripresa e la resilienza.

Pertanto il fatto che un piano per la ripresa e la resilienza possa includere obiettivi o traguardi collegati a misure "a costo zero" non significa che il dispositivo copra costi connessi a tali misure. Per definizione qualora uno Stato membro abbia indicato nella sua stima dei costi che una specifica riforma o uno specifico investimento sarà interamente finanziato senza alcun contributo da parte dell'RRF, non può esservi doppio finanziamento, in quanto il dispositivo non coprirà alcun costo, anche se un altro fondo finanzia interamente o in parte l'attuazione della riforma o dell'investimento in questione.

L'RRF si limita a "finanziare" le misure per le quali lo Stato membro ha incluso una stima dei costi e per le quali tale stima è dunque stata presa in considerazione per determinare la dotazione finanziaria assegnata a tale Stato membro a titolo del dispositivo. La Commissione ritiene che ogni altra interpretazione sarebbe direttamente in contrasto con l'articolo 9 del regolamento RRF e impedirebbe qualsiasi complementarità tra i finanziamenti a titolo del dispositivo e altri fondi dell'UE.

La Corte afferma inoltre che *"il rischio di doppio finanziamento è effettivamente più alto per le misure a costo zero di quanto non lo sia per quelle con i costi stimati"*²⁴, in quanto né la Commissione né gli Stati membri conducono verifiche sul doppio finanziamento per tali misure e le stesse realizzazioni/gli stessi risultati potrebbero essere finanziati due volte da diversi fondi dell'UE. Dato che per definizione non esiste alcuna possibilità di doppio finanziamento per queste misure, la Commissione ritiene che di fatto non sia necessario effettuare verifiche a tale riguardo.

2. Orientamenti e azioni della Commissione per prevenire e individuare i casi di doppio finanziamento

A norma del regolamento RRF spetta in primo luogo agli Stati membri prevenire, individuare e correggere i casi di doppio finanziamento²⁵. Pertanto l'affermazione della Corte secondo cui *"sia la Commissione che gli Stati membri hanno la responsabilità"*²⁶ dovrebbe essere letta in linea con le disposizioni specifiche del regolamento RRF. La Commissione ha ulteriormente chiarito le disposizioni in materia di doppio finanziamento contenute nel regolamento RRF sin dalla fase iniziale di elaborazione dei piani per la ripresa e la resilienza mediante orientamenti pubblicati nel febbraio 2021²⁷. Inoltre nel settembre 2022 i servizi della Commissione hanno emanato orientamenti tecnici specifici per gli Stati membri in materia di doppio finanziamento, a cui ha fatto seguito, nell'ottobre 2022, un'ulteriore nota di orientamento volta a chiarire in che modo gli Stati membri dovrebbero riferire in merito ai finanziamenti provenienti da altri programmi dell'Unione nel quadro delle comunicazioni semestrali²⁸. Infine nel luglio 2024 sono stati emanati ulteriori orientamenti sul doppio finanziamento²⁹.

²³ Articolo 9 del regolamento RRF.

²⁴ Cfr. l'osservazione della Corte di cui al paragrafo 35.

²⁵ Articolo 22 del regolamento RRF.

²⁶ Cfr. l'osservazione della Corte di cui al paragrafo 36. Inoltre la Commissione rileva che i riferimenti giuridici di cui ai paragrafi 6 e 7 non sono esplicitamente connessi al doppio finanziamento.

²⁷ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Guidance To Member States Recovery And Resilience Plans* (SWD(2021) 12 final, parte 1/2).

²⁸ Manuale FENIX.

²⁹ Cfr. https://commission.europa.eu/publications/updated-guidance-recovery-and-resilience-plans_en.

In tale contesto, **la Commissione non ritiene che gli orientamenti sul doppio finanziamento siano stati emanati tardivamente e siano incompleti**³⁰. La Commissione richiama l'attenzione della Corte sul fatto che sin dall'avvio dell'RRF gli Stati membri hanno ricevuto sostegno e orientamenti in maniera costante e completa. È inoltre importante ricordare che, oltre agli orientamenti pubblicati dalla Commissione, i servizi della Commissione hanno avviato un dialogo costante con gli Stati membri, anche attraverso le riunioni di un gruppo informale di esperti e una piattaforma di domande e risposte. Ogni qual volta necessario, la Commissione ha fornito ulteriori orientamenti a livello bilaterale per garantire una comprensione comune, affrontare problemi specifici degli Stati membri e promuovere un'attuazione uniforme in tutti gli Stati membri. Sebbene la Corte ritenga che i chiarimenti tecnici a livello bilaterale comportino il "*rischio che gli Stati membri non ricevano le stesse informazioni*"³¹, la Commissione è del parere che tali scambi bilaterali, sommati agli orientamenti orizzontali, siano determinanti per garantire una comprensione comune degli orientamenti, dato che i piani per la ripresa e la resilienza sono per loro natura assai specifici per paese, e costituiscano un elemento essenziale per garantire la tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

Nell'ambito della valutazione dei piani per la ripresa e la resilienza la Commissione ha esaminato le informazioni e gli elementi di prova presentati dagli Stati membri e ha verificato se vi fossero prove sufficienti per soddisfare il criterio dell'addizionalità³². Nella relazione speciale n. 21/2022³³ la Corte ha riconosciuto l'adeguatezza della valutazione dei piani per la ripresa e la resilienza effettuata dalla Commissione. L'assenza di doppi finanziamenti per le misure a costo zero non è oggetto di verifica in quanto per definizione non esistono finanziamenti a titolo dell'RRF che potrebbero essere "addizionali" rispetto ad altri fondi dell'UE (cfr. le spiegazioni di cui sopra). Pertanto la Commissione non condivide l'osservazione della Corte secondo cui, non coprendo le misure con costi stimati pari a zero, la sua valutazione aumenterebbe il rischio di doppio finanziamento³⁴.

La Corte osserva che la valutazione dei sistemi di controllo effettuata dalla Commissione non ha riguardato esplicitamente i diritti di accesso per le molteplici amministrazioni coinvolte³⁵. La Commissione ricorda che, durante la valutazione dei piani per la ripresa e la resilienza, ha verificato le modalità adottate per evitare il doppio finanziamento, comprese le banche dati e i sistemi informatici istituiti dagli Stati membri; ricorda altresì che, a seguito di tali verifiche, **in alcuni casi ha incluso traguardi specifici in materia di audit e controllo** pertinenti, laddove i sistemi di controllo presentavano lacune che potevano essere colmate mediante un traguardo in materia di audit e controllo³⁶, ad esempio per garantire la raccolta e la conservazione efficaci dei dati di cui all'articolo 22, paragrafo 2, lettera d), del regolamento RRF. La Commissione rammenta inoltre che il mancato rispetto di tali traguardi bloccherebbe tutti i pagamenti futuri. Ove necessario, è possibile includere anche ulteriori traguardi per migliorare i controlli incrociati delle informazioni tra le diverse banche dati e l'interoperabilità tra gli strumenti informatici. È quanto è avvenuto per il piano belga iniziale e per i piani per la ripresa e la resilienza rivisti di Austria, Finlandia e Portogallo. Inoltre due

³⁰ Cfr. l'intestazione che precede l'osservazione della Corte di cui al paragrafo 37, nonché l'osservazione della Corte di cui al paragrafo 40.

³¹ Cfr. l'osservazione della Corte di cui al paragrafo 41.

³² Cfr. l'osservazione della Corte di cui al paragrafo 45.

³³ Relazione speciale della Corte dei conti europea n. 21/2022, *Piani nazionali per la ripresa e la resilienza: la valutazione della Commissione* https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR22_21/SR_NRRPs_it.pdf, osservazione della Corte di cui al paragrafo 118.

³⁴ Cfr. l'osservazione della Corte di cui al paragrafo 46.

³⁵ Cfr. l'osservazione della Corte di cui al paragrafo 51.

³⁶ AT, BE, BG, HR, CY, CZ, DK, FI, EE, FR, EL, HU, IE, IT, LT, LU, NL, PL, PT, RO, SK, SI, SE, ES.

Stati membri (Ungheria e Polonia) hanno incluso traguardi in materia di audit e controllo relativi all'uso di ARACHNE³⁷.

3. Sistemi di controllo degli Stati membri per evitare il doppio finanziamento

Ai sensi del regolamento RRF spetta in primo luogo agli Stati membri prevenire, individuare e correggere i casi di doppio finanziamento a livello nazionale. Se uno Stato membro individua un caso di doppio finanziamento ma non procede alla rettifica, la Commissione può a sua volta recuperare i fondi dell'RRF da tale Stato membro, in conformità delle norme incluse nelle convenzioni di finanziamento e negli accordi di prestito come previsto dall'articolo 22, paragrafo 5, del regolamento RRF, o le risorse dell'altro programma dell'Unione in conformità della normativa settoriale.

La Corte constata che *"gli Stati membri hanno incontrato difficoltà ogni qual volta utilizzavano i numerosi sistemi informatici locali per l'attuazione dei rispettivi PNRR"*³⁸.

Per sostenere le autorità nazionali nelle loro attività di controllo e audit, volte anche a individuare casi di doppio finanziamento, la Commissione ha sviluppato e messo gratuitamente a disposizione degli Stati membri ARACHNE, uno strumento di estrazione di dati e valutazione del rischio. Inizialmente creato per la politica di coesione, tale strumento è stato successivamente esteso all'RRF ed è utilizzato dalla maggior parte degli Stati membri su base volontaria. La Commissione ha incoraggiato le autorità degli Stati membri a caricare in ARACHNE informazioni sui progetti attuati in regime di gestione concorrente e nell'ambito del dispositivo, sebbene né il regolamento finanziario né il regolamento RRF ne prevedessero l'uso obbligatorio³⁹. Tuttavia la situazione cambierà con la rifusione del regolamento finanziario in corso di adozione, che prevede l'inserimento obbligatorio dei dati da parte degli Stati membri per tutte le modalità di gestione e per tutti i fondi dell'UE a decorrere dal 2028.

Le autorità di audit nazionali svolgono audit sulle operazioni finanziate dai fondi della politica di coesione e su traguardi e obiettivi dei piani per la ripresa e la resilienza, nonché audit dei sistemi per fornire garanzie alla Commissione in merito all'assenza di doppio finanziamento. La Corte afferma che *"nessuno degli Stati membri oggetto del presente audit ha modificato il proprio approccio di audit del doppio finanziamento a livello di destinatario finale dopo l'introduzione dell'RRF"*⁴⁰. Tuttavia la Commissione non comprende perché gli Stati membri avrebbero dovuto operare una distinzione, in termini di approccio adottato, tra le fonti di finanziamento dell'UE o concentrarsi su determinati programmi di finanziamento dell'UE. Le verifiche di audit sul doppio finanziamento a livello del beneficiario si estendono a tutti i finanziamenti pubblici ricevuti dal beneficiario, in modo da determinare se gli stessi costi siano stati rimborsati più di una volta. La Corte constata inoltre che *"alla fine di giugno 2024 nessuno degli Stati membri del campione della Corte aveva individuato casi di doppio finanziamento"*⁴¹. Nel frattempo la Commissione ha informato la Corte che nel luglio 2024 l'autorità di audit greca ha dichiarato un caso di doppio finanziamento, che viene monitorato a livello nazionale in vista del recupero.

Infine la Commissione prende atto delle osservazioni della Corte in merito alle possibili discrepanze tra Arachne e Kohesio per quanto riguarda i dati dei progetti di coesione. È normale che esistano

³⁷ Cfr. l'osservazione della Corte di cui al paragrafo 52.

³⁸ Cfr. l'osservazione della Corte di cui al paragrafo 70.

³⁹ Cfr. le osservazioni della Corte di cui ai paragrafi da 72 a 75.

⁴⁰ Cfr. l'osservazione della Corte di cui al paragrafo 79.

⁴¹ Cfr. l'osservazione della Corte di cui al paragrafo 80.

discrepanze, in quanto Arachne e Kohesio perseguono finalità diverse seppur complementari. Kohesio⁴², in virtù di un mandato giuridico (articolo 115 del regolamento recante disposizioni comuni), garantisce l'accesso del pubblico a informazioni complete su tutti i progetti di coesione per promuovere la trasparenza, principalmente a scopo di comunicazione piuttosto che a fini di audit o di controllo. Inoltre Kohesio può fornire informazioni utili al pubblico nonché ai soggetti che gestiscono e controllano i finanziamenti ricevuti dai beneficiari. Arachne invece è stato sviluppato come strumento di valutazione del rischio per aiutare le autorità di gestione a individuare e attenuare i rischi. Attualmente Arachne è utilizzato a titolo volontario, il che spiega la differenza nel numero di progetti comunicati rispetto a Kohesio, visto che alcuni Stati membri scelgono di non utilizzarlo. La Commissione si sta adoperando attivamente per promuovere l'adozione dello strumento da parte degli Stati membri e ha proposto modifiche mirate del regolamento finanziario per rendere obbligatorio l'uso di uno strumento di estrazione di dati. È importante sottolineare che la recente rifusione del regolamento finanziario ha introdotto un obbligo di inserimento di dati in Arachne nell'ambito del quadro finanziario pluriennale (QFP) post-2027. Ciò migliorerà notevolmente la copertura dello strumento e l'affidabilità dei dati. Tale modifica non solo migliorerà la coerenza dei dati dei progetti nelle banche dati dell'UE ma contribuirà anche in modo più efficace al conseguimento dell'obiettivo collettivo di salvaguardare l'integrità e l'efficienza dei finanziamenti dell'UE.

4. Sistema di garanzia della Commissione sul doppio finanziamento

La Corte spiega che *"la garanzia che la Commissione è in grado di fornire in merito all'assenza di doppi finanziamenti per i diversi strumenti di finanziamento oggetto del presente audit è limitata"* e che *"la Commissione non è sufficientemente trasparente a tale riguardo e, ad esempio, non formula una riserva reputazionale che limiti la garanzia da essa fornita in merito all'assenza di doppio finanziamento"*⁴³. Analogamente la Corte afferma che gli audit della Commissione *"si concentrano sull'impostazione e sull'istituzione dei sistemi di controllo degli Stati membri per il doppio finanziamento"*⁴⁴.

La Commissione non condivide le suddette posizioni della Corte in quanto basa su tre livelli la garanzia fornita sull'assenza di doppi finanziamenti.

In primo luogo, in linea con il regolamento RRF, nell'ambito della valutazione di ciascun piano per la ripresa e la resilienza la Commissione ha valutato l'addizionalità di tutte le misure del dispositivo per la ripresa e la resilienza e ha verificato l'esistenza di sistemi adeguati (compresi sistemi informatici) che permettano di evitare doppi finanziamenti a livello dell'UE. Laddove sono state rilevate carenze, nei piani per la ripresa e la resilienza sono stati aggiunti traguardi specifici in materia di audit e controllo da conseguire prima dell'esecuzione del primo pagamento. In seguito alla revisione dei piani per la ripresa e la resilienza, la Commissione ha valutato se le modalità per il sistema di audit e controllo fossero (ancora) adeguate e, laddove sono state rilevate carenze, sono stati aggiunti traguardi specifici per migliorare l'attuazione dei controlli sul doppio finanziamento; il conseguimento di tali traguardi è condizione indispensabile perché possa essere effettuato un pagamento.

In secondo luogo gli Stati membri sono tenuti a firmare una dichiarazione di gestione contestualmente alla presentazione di una richiesta di pagamento alla Commissione e a confermare l'assenza di doppi finanziamenti. La Commissione esamina attentamente le dichiarazioni di gestione e le sintesi degli audit che corredano ciascuna richiesta di pagamento. Tale

⁴² <https://kohesio.ec.europa.eu/it>.

⁴³ Cfr. l'osservazione della Corte di cui al paragrafo 98.

⁴⁴ Cfr. l'osservazione della Corte di cui al paragrafo 96.

verifica riguarda anche le singole relazioni di audit preparate a livello nazionale e le eventuali domande di follow-up. L'aspetto più importante è che qualsiasi criticità che incida sul conseguimento dei traguardi e degli obiettivi potrebbe determinare una valutazione negativa del conseguimento soddisfacente del traguardo o dell'obiettivo e la sospensione dei fondi. Ciò può verificarsi ad esempio qualora dalle comunicazioni sulle misure finanziate a titolo del dispositivo emerga che le stesse voci sono finanziate da altri fondi dell'UE. Per tali ragioni la Commissione non concorda con il parere della Corte secondo cui le verifiche eseguite dalla Commissione prima del pagamento non sono mirate a individuare il doppio finanziamento tra la coesione e l'RRF⁴⁵.

In terzo luogo la Commissione valuta e verifica anche l'affidabilità e la solidità dei sistemi di controllo nazionali e include controlli mirati sul doppio finanziamento nell'ambito dei suoi audit ex post, dei suoi audit di conformità sulle autorità di audit nazionali e dei suoi audit dei sistemi sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione. In tale contesto la Commissione chiede informazioni sui destinatari finali ed effettua controlli incrociati su tali dati, confrontandoli con altre informazioni sui progetti nell'ambito della politica di coesione e con banche dati relative alle spese dirette sostenute dalla Commissione. Qualora nel corso degli audit siano rilevate carenze, la Commissione formula raccomandazioni rivolte agli Stati membri e ne controlla l'attuazione. Per sostenere ulteriormente tale processo, la Commissione ha istituito la piattaforma FENIX, nella quale gli Stati membri indicano, nell'ambito delle comunicazioni semestrali⁴⁶, qualsiasi finanziamento, non comunicato precedentemente, proveniente da altri programmi dell'Unione e destinato a un investimento sostenuto o a una riforma sostenuta nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza. Tali dati sono costantemente monitorati dalla Commissione durante l'intera attuazione dei piani per la ripresa e la resilienza.

Per quanto riguarda i fondi della politica di coesione, sulla base delle conclusioni ricavate dalle relazioni sugli audit dei sistemi delle autorità di audit e dai propri audit, la Commissione ottiene, su base continuativa, garanzie circa il funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo per ciascun programma, anche per quanto concerne l'efficacia delle verifiche di gestione effettuate su tutti gli aspetti relativi alla legittimità e alla regolarità, che comprendono anche il doppio finanziamento. Il doppio finanziamento è inoltre oggetto di audit di campioni (statistici) rappresentativi di operazioni espletate con cadenza annuale dalle autorità dei programmi. Il livello di affidabilità di ciascun sistema di gestione e di controllo è verificato prima che la Commissione effettui qualsiasi pagamento a favore dello Stato membro; se necessario i pagamenti sono interrotti o sospesi, ad esempio in caso di carenze gravi individuate nel funzionamento delle verifiche di gestione per proteggere il bilancio dell'UE.

Per quanto riguarda il meccanismo per collegare l'Europa (MCE), i rischi di doppio finanziamento sono individuati in fase di selezione sulla base delle dichiarazioni rese dai richiedenti e sono ulteriormente affrontati durante la preparazione delle convenzioni di sovvenzione. In fase di pagamento e di rendicontazione, la Commissione verifica sistematicamente le dichiarazioni del beneficiario sull'utilizzo di altri fondi dell'UE per il progetto. In una fase successiva, i revisori effettuano audit e controlli ex post in loco per verificare eventuali rischi di doppio finanziamento e appurare in che modo il beneficiario evita il rischio di doppio finanziamento. Infine, in caso di dubbi, sono effettuati controlli supplementari.

La Commissione ritiene pertanto che il proprio sistema di controllo, che comprende un controllo sistematico del doppio finanziamento a vari livelli, sia pienamente adeguato e ritiene che

⁴⁵ Cfr. le osservazioni della Corte di cui ai paragrafi 85, 86 e 87.

⁴⁶ Articolo 27 del regolamento RRF.

l'osservazione secondo cui *gli audit della Commissione verificano il rischio di doppio finanziamento solo in parte*⁴⁷ non rifletta i controlli estesi effettuati dalla Commissione e non ne tenga conto.

La Corte suggerisce che "l'esiguo numero di casi individuati finora potrebbe voler dire che gli strumenti disponibili non sono sufficientemente efficaci per individuare casi di doppio finanziamento"⁴⁸. Finora i controlli e gli audit della Commissione hanno individuato due casi di rischio di doppio finanziamento, rispettivamente tra il dispositivo per la ripresa e la resilienza e i programmi della politica di coesione e tra il dispositivo e il programma Europa digitale. Tali risultanze sono attualmente oggetto di una procedura in contraddittorio con lo Stato membro in questione. Ciò dimostra **l'efficacia del lavoro di prevenzione svolto dalla Commissione per individuare il rischio di doppio finanziamento laddove esso abbia probabilità di concretizzarsi.**

Infine la Commissione ritiene che l'affermazione della Corte secondo cui "[l]a Commissione basa le garanzie fornite sull'assenza di doppio finanziamento su elementi probatori limitati"⁴⁹ non tenga conto del fatto che il doppio finanziamento è pienamente valutato nell'ambito del quadro di controllo della Commissione relativo all'RRF, come spiegato nella relazione annuale di attività 2023. **La presunta lacuna in termini di obbligo di rendiconto è già stata affrontata nella strategia di audit aggiornata relativa all'RRFe nella relazione annuale di attività 2023.** Inoltre all'atto di eseguire verifiche sul doppio finanziamento si effettuano controlli incrociati con banche dati nell'ambito di audit ex post su traguardi e obiettivi. Questo tipo di audit è attualmente il più frequente, il che contraddice il parere della Corte secondo cui le garanzie fornite sull'assenza di doppi finanziamenti sono limitate. Pertanto la Commissione ritiene che non vi fosse motivo di formulare una riserva reputazionale nella relazione annuale di attività 2023⁵⁰.

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

Raccomandazione 1 - Adattare la definizione di doppio finanziamento alle specificità del modello di finanziamento non collegato ai costi

La Commissione dovrebbe chiarire la definizione di doppio finanziamento, per tener conto sia della dimensione dei costi che di quella della performance quando i programmi o gli strumenti di finanziamento dell'UE versano fondi in base al modello FNLTC:

- (a) negli orientamenti;**
- (b) nella prossima proposta di revisione del regolamento finanziario.**

⁴⁷ Cfr. l'intestazione che precede le osservazioni della Corte di cui ai paragrafi da 88 a 91.

⁴⁸ Cfr. l'osservazione della Corte di cui al paragrafo 92.

⁴⁹ Cfr. l'intestazione che precede le osservazioni della Corte di cui ai paragrafi da 94 a 98.

⁵⁰ Cfr. l'osservazione della Corte di cui al paragrafo 98.

Termine di attuazione: a) entro la fine del 2024; b) al momento di proporre la prossima revisione del regolamento finanziario.

La Commissione **non accoglie** la raccomandazione 1, lettera a).

Il regolamento finanziario stabilisce che il bilancio dell'UE non può finanziare due volte i medesimi costi⁵¹. In linea con questa definizione di doppio finanziamento, il regolamento RRF consente esplicitamente la complementarità tra i fondi dell'UE, a condizione che il sostegno proveniente da diversi fondi UE non copra gli stessi costi⁵². La Commissione ritiene pertanto che non vi sia margine per adeguare la definizione di doppio finanziamento.

Tuttavia, nel contesto dell'RRF, la Commissione ha spiegato, negli orientamenti tecnici sul doppio finanziamento forniti agli Stati membri nel settembre 2022 e integrati nel luglio 2024, le implicazioni che la natura del dispositivo basata sulla performance determina per il concetto di doppio finanziamento. Tali orientamenti hanno fatto seguito agli orientamenti iniziali forniti sin dalla fase di elaborazione dei piani per la ripresa e la resilienza nel 2021⁵³. La Commissione ritiene che gli orientamenti in questione forniscano spiegazioni chiare in merito all'applicazione del concetto di doppio finanziamento nel contesto del dispositivo e di altri strumenti dell'UE, compresi i finanziamenti nell'ambito della politica di coesione.

La Commissione **non accoglie** la raccomandazione 1, lettera b).

La definizione attuale di doppio finanziamento di cui all'articolo 191 del regolamento finanziario è pertinente solo per le sovvenzioni attuate in regime di gestione diretta e la Commissione non ritiene che le questioni individuate nella relazione speciale richiedano una modifica dell'attuale definizione contenuta nel suddetto articolo, che la Commissione ritiene adeguata e appropriata ai fini di tale disposizione.

La potenziale necessità di modificare in futuro la definizione di cui all'articolo 191 dipenderebbe da una serie di fattori variabili, in particolare dall'impostazione dei futuri programmi dell'UE. Tuttavia allo stadio attuale la Commissione non può pronunciarsi a priori sull'impostazione di futuri programmi o strumenti dell'UE, né assumere un impegno specifico in relazione a future proposte legislative, in quanto non può pregiudicare il diritto di iniziativa del prossimo collegio dei commissari né la posizione dei colegislatori.

Raccomandazione 2 – Rafforzare i controlli sulle misure a costo zero

La Commissione dovrebbe:

- (a) trattare le misure considerate "a costo zero" come qualsiasi altra misura, in termini di demarcazione e di controlli, soprattutto quando queste possono comportare costi di investimento;**
- (b) non accettare più per futuri programmi o strumenti dell'UE basati sull'FLNTC misure a costo zero che comportino investimenti o costi diretti. Per le riforme che non**

⁵¹ Articolo 191 del regolamento finanziario.

⁵² Articolo 9 del regolamento RRF.

⁵³ Cfr. la sezione 2.

comportano investimenti o costi diretti, considerare altre alternative, come le condizioni abilitanti, tenendo conto del maggior rischio di doppio finanziamento per le misure a costo zero.

Termine di attuazione: a) entro la fine del 2024 per l'RRF; b) nel caso la programmazione e l'attuazione di futuri programmi o strumenti dell'UE applichino il modello FNLTC.

La Commissione **non accoglie** la raccomandazione 2, lettera a).

Il regolamento RRF prevede che il sostegno dell'Unione a una singola misura possa provenire da più strumenti, a condizione che non coprano gli stessi costi. In linea con tale disposizione, la Commissione è fermamente convinta che se uno Stato membro indica ex ante che per l'attuazione di una misura non saranno utilizzati fondi dell'RRF (e dunque per la misura non è fornita una stima dei costi nel piano per la ripresa e la resilienza, ossia si tratta di una misura a costo zero), per definizione non può esservi doppio finanziamento, indipendentemente dal fatto che per la sua attuazione si utilizzino o meno altri fondi dell'UE. La Commissione ritiene pertanto che questa raccomandazione sia contraria allo spirito del regolamento RRF.

La Commissione ricorda che essa effettua controlli approfonditi per tutte le misure incluse nei piani per la ripresa e la resilienza. Tuttavia, poiché le misure a costo zero non sono attuate con i fondi dell'RRF, la Commissione rileva che non possono esistere controlli significativi sul doppio finanziamento per quanto riguarda tali misure.

La Commissione **non accoglie** la raccomandazione 2, lettera b).

Come già indicato nelle risposte della Commissione alla relazione speciale della Corte sull'assorbimento dei fondi dell'RRF⁵⁴, la Commissione non può pronunciarsi a priori sull'impostazione di futuri programmi o strumenti dell'UE, né accogliere una raccomandazione la cui attuazione dipende in ultima analisi dalle posizioni dei legislatori. La Commissione rileva che le future proposte legislative e la futura impostazione dei programmi dovranno essere adattate al loro contesto specifico, e di conseguenza non possono essere oggetto di una definizione ex ante. In particolare la Commissione osserva che gli strumenti basati su finanziamenti non collegati ai costi possono assumere forme diverse; di conseguenza diventa impossibile definire ex ante, secondo un concetto generale, le caratteristiche fondamentali che ciascuno di tali strumenti dovrebbe avere, compreso il modo in cui si dovrebbe tenere conto delle riforme e incentivarle. L'inclusione o meno delle riforme in uno strumento futuro si baserà su una molteplicità di considerazioni politiche diverse che non è possibile prevedere ora.

Inoltre, come delineato nelle sezioni precedenti, la Commissione non può concordare con la conclusione della Corte secondo cui vi è un "maggiore rischio di doppio finanziamento per le misure a costo zero" che giustificerebbe in futuro specifici divieti. Tali divieti rischierebbero peraltro di aumentare gli adempimenti burocratici superflui e ingiustificati creando obblighi aggiuntivi che non rispondono a nessuno degli obiettivi strategici individuati.

⁵⁴ Risposte della Commissione alla relazione speciale della Corte dei conti europea n. 13/2024, *Assorbimento dei fondi del dispositivo per la ripresa e la resilienza* [COM-Replies-SR-2024-13_IT.pdf](#) (europa.eu).

Raccomandazione 3 - Chiarire e rafforzare i requisiti dei controlli sul doppio finanziamento nel quadro dei programmi e degli strumenti che utilizzano il modello di finanziamento non collegato ai costi

La Commissione dovrebbe fornire orientamenti specifici sui requisiti minimi dei controlli per gli Stati membri affinché questi possano garantire l'assenza di doppio finanziamento per l'RRF e per qualsiasi altro programma e strumento di finanziamento che utilizzi il modello FNLTC. Tali requisiti dovrebbero includere controlli sui costi effettivi a livello dei beneficiari/destinatari finali.

Termine di attuazione: entro la fine del 2024.

La Commissione **non accoglie** la raccomandazione 3.

La Commissione ricorda che, nell'ambito dell'RRF, spetta in primo luogo agli Stati membri prevenire, individuare e correggere i casi di doppio finanziamento. Per sostenere le autorità nazionali, nel 2023 la Commissione ha fornito agli Stati membri orientamenti specifici che definiscono i requisiti minimi dei controlli per garantire l'assenza di doppi finanziamenti⁵⁵. Concretamente tale documento interno fornisce orientamenti su come valutare i sistemi nazionali di controllo interno e i requisiti fondamentali di cui all'allegato I della convenzione di finanziamento. Inoltre gli orientamenti forniscono esempi di buone pratiche per chiarire le aspettative in relazione ai requisiti fondamentali, anche per quanto riguarda la prevenzione del doppio finanziamento.

Quanto ai fondi della politica di coesione, la Commissione ha già emanato orientamenti⁵⁶ relativi alla fornitura di garanzie sull'attuazione dei regimi di finanziamento non collegati ai costi (FNLTC), anche per quanto riguarda specificamente la prevenzione del doppio finanziamento e l'istituzione dei relativi sistemi di controllo. Ritiene pertanto che non siano necessari ulteriori orientamenti. Osserva inoltre che l'ultima frase di questa raccomandazione della Corte si discosterebbe dall'articolo 95, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2021/1060 (RDC). A norma di tale disposizione, gli audit della Commissione e degli Stati membri e le verifiche di gestione effettuate dagli Stati membri sul contributo dell'Unione basato su finanziamenti non collegati ai costi mirano esclusivamente a verificare il rispetto delle condizioni per il rimborso da parte della Commissione o il conseguimento dei risultati. Pertanto il quadro normativo esclude esplicitamente controlli sui costi effettivi a livello dei beneficiari. Per definizione i regimi FNLTC non dovrebbero essere collegati ai costi effettivi, in modo tale da conseguire la necessaria semplificazione. L'integrazione del principio dei costi reali nell'FNLTC non solo comprometterebbe la semplificazione ricercata, ma creerebbe un doppio sistema finanziario (e una serie di oneri di controllo a carico dei portatori di interessi e dei beneficiari) basato contemporaneamente sui costi reali e sugli indicatori di performance.

Per tutti i motivi di cui sopra e per garantire la certezza del diritto, la Commissione non intende attuare la raccomandazione.

⁵⁵ *Guidance on the assessment of the Internal Control Systems set in place by Member States under the Recovery and Resilience Facility.*

⁵⁶ *Explanatory note on the application of Article 95(3) CPR (1) - how assurance is provided when implementing a 'financing not linked to costs' (FNLTC) scheme (CPRE_23-0008-02 -9/6/2023).*

Raccomandazione 4 – Rafforzare il coordinamento tra i programmi e gli strumenti di finanziamento

La Commissione dovrebbe:

- a) **rafforzare il coordinamento e diffondere le buone pratiche in materia di demarcazione tra i diversi programmi e strumenti di finanziamento negli Stati membri per prevenire i casi di doppio finanziamento;**
- b) **far sì che tutti gli organismi nazionali e regionali coinvolti nella catena di controllo e audit di un determinato Stato membro abbiano accesso a informazioni complete sui destinatari dei finanziamenti dell'UE e sui loro progetti, in modo che possano individuare i casi di doppio finanziamento;**
- c) **provvedere a che i propri servizi abbiano accesso agli stessi dati.**

Termine di attuazione: metà del 2025.

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

La Commissione osserva che i suoi servizi già si scambiano e condividono informazioni in modo generalizzato e incoraggiano gli Stati membri ad assicurare scambi di informazioni tra i diversi organismi di coordinamento. A tal fine la Commissione fornisce orientamenti alle autorità nazionali (ad esempio nell'ambito dell'RRF) e ai potenziali destinatari finali (ad esempio nell'ambito dell'MCE) e organizza riunioni annuali con i pertinenti portatori di interessi e incontri bilaterali con gli Stati membri per aiutarli a rafforzare il coordinamento tra i diversi programmi e strumenti dell'UE. La Commissione rileva inoltre che la rifusione del regolamento finanziario, che dovrà essere adottata dai colegislatori, prevede già il rafforzamento dello scambio di dati e in particolare l'uso di sistemi di dati relativi ai destinatari finali per i futuri programmi di finanziamento.

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

La Commissione accetta di continuare a promuovere l'accesso a informazioni complete sui destinatari dei finanziamenti dell'UE per gli organismi nazionali e regionali coinvolti nelle attività di controllo e audit. Per quanto riguarda l'RRF, la Commissione ricorda che spetta agli Stati membri raccogliere e conservare informazioni sui destinatari dei finanziamenti dell'UE. Tuttavia gli Stati membri stanno già fornendo informazioni sui 100 maggiori destinatari, pubblicate nel quadro di valutazione della ripresa e della resilienza, e la Commissione ha messo a disposizione uno strumento di estrazione di dati e valutazione del rischio per analizzare i dati pertinenti, in conformità con l'articolo 22, paragrafo 4, del regolamento RRF. La Commissione continuerà a incoraggiare gli Stati membri ad aumentare la trasparenza in merito ai destinatari dei finanziamenti erogati nell'ambito del dispositivo. Per quanto riguarda i fondi disciplinati dal regolamento recante disposizioni comuni (RDC)⁵⁷, gli elenchi di tutte le operazioni selezionate per ricevere sostegno dai fondi di coesione sono a disposizione del pubblico e aggiornati almeno ogni quattro mesi, in conformità con l'articolo 49, paragrafo 3, dell'RDC. Per quanto riguarda l'MCE, le informazioni sui destinatari finali sono rese pubbliche e quindi accessibili a tutte le parti pertinenti. Tutti gli organismi nazionali e dell'UE di cui all'articolo 12 delle convenzioni di finanziamento (compresi l'OLAF, la Corte dei conti europea e l'EPPO) possono accedere a tali informazioni a fini di audit e controllo.

⁵⁷ Regolamento (UE) 2021/1060.

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

Per quanto riguarda i fondi di coesione e l'MCE, le informazioni sui destinatari finali sono rese pubbliche e quindi pienamente accessibili, anche ai servizi della Commissione. Per quanto concerne l'RRF, è già previsto che gli Stati membri raccolgano specifiche categorie di dati sui destinatari finali e sulle misure finanziate e garantiscano alla Commissione l'accesso a tali informazioni (regolamento RRF, articolo 22, lettera d)). Tuttavia il regolamento RRF inquadra la fornitura di tali dati nel contesto delle attività di audit e controllo e non prevede l'obbligo di fornire informazioni complete su tutti i destinatari e su tutte le misure finanziate dal dispositivo.

Per quanto riguarda i futuri strumenti, la Commissione terrà debitamente conto della raccomandazione nell'elaborazione della base giuridica del prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP). Tuttavia in questa fase non può assumere impegni per quanto riguarda il contenuto del prossimo QFP, giacché non può pregiudicare il diritto di iniziativa del prossimo collegio dei commissari né la posizione dei colegislatori.

Raccomandazione 5 – Istituire ed utilizzare sistemi informatici interoperabili e strumenti di estrazione dati per tutti i programmi e strumenti di finanziamento

Al fine di individuare potenziali casi di doppio finanziamento, la Commissione dovrebbe:

- a) sostenere e incentivare gli Stati membri a istituire e usare sistematicamente sistemi informatici integrati ed interoperabili negli Stati membri per tutti i programmi e gli strumenti di finanziamento;**
- b) interconnettere Arachne con altre banche dati della Commissione sui progetti finanziati dall'UE e sui relativi beneficiari per aumentarne le potenzialità.**

Questi strumenti informatici dovrebbero essere facilmente accessibili a tutte le parti coinvolte nella catena di controllo e audit.

Termine di attuazione: a) metà del 2025, al momento di proporre il quadro giuridico per il periodo successivo al 2027; b) metà del 2025.

La Commissione **accoglie** la raccomandazione 5, lettera a).

La Commissione incoraggia costantemente gli Stati membri a istituire e utilizzare sistematicamente sistemi informatici integrati e interoperabili e ha sistematicamente proposto modifiche legislative per renderne obbligatorio l'utilizzo. Tuttavia tali proposte non sono state adottate dai colegislatori. Ciononostante la Commissione continuerà a sostenere l'utilità e la necessità del ricorso a sistemi informatici integrati e interoperabili e a strumenti di estrazione di dati per i fondi dell'UE al fine di migliorare le attività di controllo e audit.

La Commissione **accoglie** la raccomandazione 5, lettera b).

La Commissione sta provvedendo a modernizzare e aggiornare lo strumento Arachne attuale, esaminando tra l'altro in che modo sia possibile arricchire i dati con altre informazioni disponibili, compresa la possibile interconnessione con altre banche dati della Commissione relative ai progetti finanziati dall'UE e ai loro beneficiari.

La Commissione prevede di mettere tali dati a disposizione delle autorità nazionali competenti entro la fine del 2025, salvo problemi tecnici di rilievo.

Raccomandazione 6 – Rafforzare le garanzie sull'assenza di doppio finanziamento quando viene applicato il modello di finanziamento non collegato ai costi

La Commissione dovrebbe rafforzare le garanzie sull'assenza di doppi finanziamenti ottenute attraverso il proprio lavoro di audit e grazie ai sistemi di controllo degli Stati membri, coprendo entrambe le dimensioni - costi e realizzazioni/risultati - quando viene applicato il modello di finanziamento non collegato ai costi.

Termine di attuazione: entro aprile/maggio 2025, al momento della preparazione della prossima dichiarazione di affidabilità.

La Commissione **non accoglie** la raccomandazione 6.

La Commissione fornisce garanzie in linea con la rispettiva base giuridica di ciascuno strumento, confermando che i sistemi di controllo e di audit istituiti (ad esempio a norma dell'articolo 22, paragrafo 1, del regolamento RRF o dell'articolo 69, paragrafo 1, dell'RDC) forniscono ragionevoli garanzie sulla sana gestione finanziaria, anche per quanto concerne il rischio di doppio finanziamento nei regimi semplificati come l'FNLTIC.

Per quanto riguarda l'RRF, la Commissione rinvia anche alla relazione annuale di attività 2023 della DG ECFIN, che illustra in dettaglio la modalità di consolidamento della garanzia di affidabilità fornita dalla Commissione sul doppio finanziamento in relazione al dispositivo. La Commissione ritiene che la portata e l'entità del lavoro di audit svolto nel 2023 siano sufficienti a fornire garanzie sull'assenza di doppi finanziamenti senza alcuna limitazione.

Per quanto concerne i fondi della politica di coesione basati su finanziamenti non collegati ai costi, la Commissione ottiene ragionevoli garanzie circa l'assenza di doppi finanziamenti in particolare valutando ex ante le disposizioni a livello di programma volte ad evitare la duplicazione dei finanziamenti.