III

(Atti preparatori)

CORTE DEI CONTI

PARERE N. 4/2020

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

sulla proposta 2020/0101 (COD) di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 1303/2013 per quanto riguarda le risorse aggiuntive straordinarie e le modalità di attuazione nel quadro dell'obiettivo Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione per fornire assistenza allo scopo di promuovere il superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di COVID-19 e preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia (REACT-EU), nonché sulla proposta modificata 2018/0196 (COD) di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti

(2020/C 272/01)

INDICE

	Paragrafo	*Pagina*
Introduzione	1-4	2
Valutazione della Corte dei conti europea della proposta di regolamento COM(2020) 451 – REACT-EU	5-21	3
Utilizzo dei fondi aggiuntivi per contrastare la crisi	6-09	3
Assegnazione dei fondi agli Stati membri	10-11	4
Pianificazione dei finanziamenti	12-16	5
Monitoraggio e valutazione	17-19	6
Rischio di frode	20-21	7
Valutazione della Corte dei conti europea della proposta di regolamento COM(2020) 450 – proposta modificata di RDC per il periodo 2021-2027	22-29	7
Limitazione temporale delle misure	24	7
Flessibilità nella definizione del bilancio	25-26	8
Programmazione e monitoraggio	27-29	8
Osservazioni conclusive	30-33	9
Allegato I – Pareri emanati dalla Corte dei conti europea al 13 luglio 2020 che riguardano la proposta legislativa per sil periodo di programmazione 2021 -2027		10
Allegato II – Richieste di pareri in relazione alla COVID -19 ricevute dalla Corte dei conti europea al 13 luglio 2020		11

Introduzione

1. La pandemia di COVID-19 continua ad avere un forte impatto sulla vita dei cittadini. Per far fronte alla crisi, l'Unione europea ha già adottato una serie di provvedimenti, che sono volti tra l'altro a:

— limitare la diffusione del virus;

— assicurare la fornitura di attrezzature mediche;

— promuovere la ricerca su terapie e vaccini;

— sostenere l'occupazione, le imprese e l'economia.

Per quanto concerne l'ultimo punto, l'UE ha presentato un pacchetto da 750 miliardi di euro, denominato «*Next Generation EU*», per sostenere gli Stati membri negli sforzi volti a ridurre al minimo l'impatto socioeconomico della pandemia e riprendere un percorso di crescita sostenibile ([1]).

2. Oggetto del presente parere della Corte dei conti europea sono due recenti proposte nel settore della politica di coesione, entrambe relative alla normativa che disciplina i Fondi strutturali e d'investimento europei (SIE) ossia al regolamento recante disposizioni comuni (RDC), con le quali si intende introdurre:

— nel quadro del pacchetto *Next Generation EU*, una modifica all'RDC per il periodo di programmazione 2014-2020, che metterebbe a disposizione 58 miliardi di euro aggiuntivi negli anni 2020-2022 ([2]). Questa proposta è nota come REACT-EU: assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa;

— una modifica alla proposta di RDC per il periodo 2021-2027 presentata dalla Commissione, ancora in fase di discussione in seno alle autorità legislative, che introduce meccanismi da poter attivare rapidamente qualora l'UE dovesse subire ulteriori shock negli anni a venire ([3]).

3. La base giuridica su cui si fondano le proposte della Commissione implica l'obbligo di consultare la Corte dei conti europea. La Corte ha ricevuto richieste formali in tal senso dal Consiglio (rispettivamente l'8 e il 10 giugno 2020) e dal Parlamento (il 9 giugno 2020 per entrambe le proposte). Le due proposte della Commissione sono collegate, come esplicitato nella relazione di ciascuna proposta. Date tali premesse e vista la necessità di rispondere in tempi molto rapidi, la Corte ha scelto di esprimere il proprio parere su entrambe le proposte in un unico documento. Il presente documento assolve pertanto l'obbligo di consultazione per ciascuna delle due proposte. I paragrafi da 5 a 21 riguardano la proposta relativa a REACT-EU e i paragrafi da 22 a 29 riguardano la proposta modificata di RDC per il periodo 2021-2027. Per riferimento, l'***allegato I*** riporta un elenco di tutti i pareri della Corte relativi al periodo di programmazione 2021-2027 pubblicati al 13 luglio 2020.

4. La Corte è stata invitata a emettere una serie di pareri sulle proposte legislative connesse alla COVID-19 (cfr. ***allegato II***). La Corte ha pubblicato il primo di questi pareri il 15 aprile 2020 ([4]), mentre il secondo è quello presente. L'obiettivo della Corte è facilitare l'esame delle proposte della Commissione da parte dei legislatori. Sulla base dell'esperienza maturata nell'esaminare le proposte legislative e nel valutare la conformità e la sana gestione finanziaria, la Corte ha stabilito alcuni princìpi generali per l'utilizzo dei fondi dell'UE che i legislatori potrebbero trovare utili, in particolare in sede di elaborazione di misure connesse alla COVID-19 e/o misure di emergenza (cfr. ***riquadro 1***). La Corte si è valsa di questi princìpi come quadro di riferimento generale per la valutazione delle proposte.

([1]) Comunicazione della Commissione "Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea", COM(2020) 442 final del 27.5.2020.

([2]) Proposta della Commissione Europea di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 1303/2013 per quanto riguarda le risorse aggiuntive straordinarie e le modalità di attuazione nel quadro dell'obiettivo Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione per fornire assistenza allo scopo di promuovere il superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di COVID-19 e preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia (REACT-EU), COM(2020) 451 final.

([3]) Proposta modificata della Commissione europea di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti, COM(2020) 450 final.

([4]) Parere n. 3/2020 sulla proposta di regolamento 2020/0054 (COD) del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (UE) n. 1303/2013 e (UE) n. 1301/2013 per quanto riguarda misure specifiche atte a offrire flessibilità eccezionale nell'impiego dei fondi strutturali e di investimento europei in risposta alla pandemia di COVID-19.

Riquadro 1

Princìpi che regolano l'utilizzo dei fondi UE in situazioni di emergenza

1) *Pertinenza*: il modo in cui il finanziamento risponde alle esigenze e giustifica il valore aggiunto del sostegno dell'UE andrebbe dimostrato da una chiara logica d'intervento.

2) *Indirizzamento*: i finanziamenti dovrebbero essere destinati ai settori e ai destinatari con le esigenze maggiori, così da avere il massimo impatto.

3) *Semplicità*: il sostegno dovrebbe essere semplice da amministrare, pur raggiungendo gli obiettivi prefissati, con un onere minimo per i beneficiari.

4) *Coordinamento*: andrebbe assicurato un coordinamento efficace del sostegno dell'UE sia con le varie altre iniziative dell'Unione, sia con i dispositivi nazionali di sostegno.

5) *Tempestività*: il sostegno dell'UE dovrebbe essere messo a disposizione degli Stati membri, e dunque dei beneficiari, in modo tempestivo. Le misure dovrebbero rimanere in vigore solo per il tempo necessario.

6) *Trasparenza e obbligo di rendiconto*: la Commissione europea e gli Stati membri dovrebbero rendere conto dell'uso fatto dei fondi UE. Può essere difficile monitorare le misure di emergenza e mantenere così la trasparenza, ma è essenziale per assicurare il rispetto dell'obbligo di rendiconto.

7) *Sana gestione finanziaria (valido impiego delle risorse)*: nel limitato tempo a disposizione degli Stati membri per utilizzare le nuove risorse finanziarie, l'assorbimento non dovrebbe essere considerato prioritario rispetto alle considerazioni per un valido impiego delle risorse.

8) *Monitoraggio e rendicontazione*: dovrebbero essere predisposti sistemi di monitoraggio per facilitare l'assolvimento dell'obbligo di rendiconto e fornire ai dirigenti informazioni precise e attendibili che consentano di apportare miglioramenti sulla base dell'esperienza pratica.

9) *Valutazione*: per il processo decisionale andrebbero utilizzate valutazioni a livello di programma e di politica d'intervento. Qualora non vi sia tempo sufficiente per effettuare una valutazione ex ante, andrebbe prevista una valutazione ex post a livello degli Stati membri ad uso della Commissione.

10) *Sensibilizzazione su frodi e abusi*: l'erogazione di ingenti aiuti da parte dell'UE nell'ambito di misure di emergenza, assieme all'allentamento di alcuni requisiti procedurali, comporta un maggior rischio di irregolarità e frodi. Tutte le organizzazioni coinvolte nella gestione del denaro pubblico dovrebbero prestare particolare attenzione a detti rischi.

Fonte: Corte dei conti europea.

Valutazione della Corte dei conti europea della proposta di regolamento COM(2020) 451 – REACT-EU

5. Con questa proposta, la Commissione mira a sfruttare appieno le potenzialità del bilancio dell'UE per mobilitare investimenti e anticipare il sostegno finanziario nei primi anni della ripresa, che saranno cruciali. Nel parere della Corte sono affrontati i seguenti aspetti di tale proposta:

— utilizzo dei fondi aggiuntivi per contrastare la crisi;

— assegnazione dei fondi agli Stati membri;

— pianificazione dei finanziamenti;

— monitoraggio e valutazione;

— rischio di frode.

Utilizzo dei fondi aggiuntivi per contrastare la crisi

Punti essenziali:

— Per poter mettere velocemente a disposizione degli Stati membri finanziamenti aggiuntivi è necessario adottare con rapidità tutta la legislazione pertinente.

— A causa dei tassi di assorbimento più bassi di alcuni Stati membri, vi è il rischio che questi ultimi non siano in grado di spendere in modo efficace le risorse aggiuntive.

6. I 58 miliardi di euro che la Commissione propone di mobilitare attraverso REACT-EU integrano le misure precedenti, che hanno costituito un'immediata risposta di emergenza all'impatto della pandemia ([5]). L'iniziativa REACT-EU è concepita per essere una risposta a breve e medio termine e gettare le basi per la ripresa dell'UE. La proposta prevede che REACT-EU metta a disposizione 5 miliardi di euro per il 2020, mentre la maggior parte delle nuove risorse, ossia 42 miliardi di euro, dovrebbe essere impegnata nel 2021 e un'ultima tranche di 11 miliardi di euro nel 2022.

7. Il rapido dispiegamento di fondi aggiuntivi a sostegno dell'economia dell'UE richiederà la pronta adozione non solo della proposta stessa relativa a REACT-EU, ma anche del quadro finanziario pluriennale (QFP) modificato per il periodo 2014-2020 e della decisione sulle risorse proprie per l'apporto dei nuovi finanziamenti. Eventuali ritardi nell'adozione di una qualsiasi di queste proposte rischiano di posticipare l'entrata in vigore di REACT-EU.

8. Secondo l'esperienza acquisita dalla Corte, conferire finanziamenti agli Stati membri non è di per sé sufficiente: essi devono anche disporre del tempo e della capacità amministrativa necessari per trarne vantaggio. In passato, la Corte ha osservato che alla fine di un periodo di programmazione insorgono rischi particolari «*poiché la corsa ad assorbire fondi [cioè a spendere il denaro disponibile] potrebbe portare a non tenere in debita considerazione l'impiego ottimale delle risorse*» ([6]). La Corte osserva, in particolare, che alcuni degli Stati membri probabilmente più colpiti dalla pandemia di COVID-19 rientrano anche tra quelli che registrano i tassi di assorbimento più bassi per l'attuale periodo di programmazione ([7]). Nelle proposte, la Commissione ha adottato provvedimenti per alleggerire l'onere a carico degli Stati membri, per esempio rendendo immediatamente disponibile il 50 % dei finanziamenti aggiuntivi per il 2020 a titolo di prefinanziamento ([8]). Tuttavia, permane il rischio che alcuni Stati membri non siano in grado di spendere i fondi che hanno a disposizione e di assicurare un valido impiego delle risorse ([9]).

9. La Commissione propone di raccogliere i fondi aggiuntivi prevalentemente contraendo prestiti sui mercati finanziari ([10]). A differenza delle modalità tradizionali di finanziamento della spesa dell'UE, basate sui contributi degli Stati membri, questo metodo comporta ulteriori costi sotto forma di interessi maturati. Tuttavia, questo problema non è affrontato direttamente dalla proposta relativa a REACT-EU, né è limitato ad essa. Per tali motivi, la Corte non se ne occupa nel presente parere, ma potrebbe tornare in un secondo momento sulla questione, in un documento distinto.

Assegnazione dei fondi agli Stati membri

Punto essenziale:

La proposta comprende un nuovo metodo per assegnare i fondi aggiuntivi agli Stati membri, che potrebbe risultare falsato dall'uso, nei calcoli, di dati sulla disoccupazione non rappresentativi.

10. Come già osservato ([11]), l'assegnazione dei fondi di coesione è regolata da una serie di procedure relativamente complesse che tengono conto di vari elementi economici, sociali e politici. Questo esercizio di assegnazione è ancora più difficile in tempi di crisi, quando i fondi devono essere messi a disposizione con scadenze serrate e in circostanze soggette a rapida evoluzione. A tale proposito, la Corte prende atto della proposta di introdurre un metodo di assegnazione ad hoc per le risorse aggiuntive straordinarie e, in particolare, di affiancare ai criteri di coesione tradizionali indicatori e meccanismi di revisione specifici studiati per rilevare l'impatto relativo della crisi sulle economie nazionali (in termini di PIL) e sull'occupazione ([12]).

([5]) Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus (CRII) e Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus Plus (CRII+).
([6]) Paragrafo 82 della relazione speciale n. 17/2018 "La Commissione e gli Stati membri, con le azioni degli ultimi anni dei programmi del 2007-2013, hanno affrontato il problema del basso tasso di assorbimento dei fondi, senza però prestare sufficiente attenzione ai risultati".
([7]) Panoramica dell'esecuzione dei fondi a livello di UE, suddivisa per paese: costo totale in base alla selezione e spesa in percentuale rispetto alle previsioni (ortogramma), disponibile all'indirizzo https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview.
([8]) Proposta di un nuovo articolo 92 *ter*, paragrafo 7, del regolamento (UE) n. 1303/2013, COM(2020) 451 final.
([9]) Raccomandazione 4 della relazione speciale n. 17/2018.
([10]) Nuovo articolo 3 *ter*, paragrafo 1, lettera a), della proposta modificata di decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea, COM(2020) 445 final, presentata dalla Commissione europea il 28 maggio 2020.
([11]) Analisi rapida di casi n. 03/2019 "Assegnazione dei finanziamenti per la politica di coesione agli Stati membri per il periodo 2021-2027".
([12]) Allegato VII *bis*, punto 1, lettera a), punto i); punto 1, lettera b), punto ii); punto 1, lettera c), punto ii), del regolamento (UE) n. 1303/2013 modificato, COM(2020) 451 final.

11. Queste nuove disposizioni sono coerenti con l'obiettivo della Commissione di sostenere gli Stati membri «*la cui economia è stata maggiormente colpita […] e che hanno minore capacità di riprendersi*». Il raggiungimento di questo obiettivo dipende dall'uso, nei calcoli, di statistiche sufficientemente aggiornate. Il periodo di riferimento proposto per il calcolo dei livelli di disoccupazione ai fini delle dotazioni finanziarie per il 2020 e il 2021 (che rappresentano l'82 % dei finanziamenti aggiuntivi totali) è giugno-agosto 2020. Negli Stati membri in cui sono ancora attivi in tale periodo regimi temporanei per il mantenimento del posto di lavoro, ciò può portare a sottostimare il reale livello di disoccupazione sottostante, poiché è probabile che i tassi di disoccupazione aumentino al termine di tali regimi.

Pianificazione dei finanziamenti

Punti essenziali:

— L'estensione del periodo per l'assunzione di impegni eserciterà ulteriori pressioni sulla capacità degli Stati membri di spendere i finanziamenti aggiuntivi conformemente alle norme e al principio della sana gestione finanziaria.

— Per amministrare i nuovi finanziamenti, la proposta prevede, ragionevolmente, di ricorrere alle esistenti strutture di gestione dei fondi SIE negli Stati membri.

— Gli Stati membri non sarebbero tenuti a stabilire le modalità con cui intendono coordinare i fondi aggiuntivi, con il rischio che il sostegno dell'UE possa frammentarsi o sovrapporsi ad altre forme di aiuto.

12. La Commissione propone di prorogare di due anni, al 2022, il termine per gli impegni. Gli Stati membri che scelgono di beneficiare del sostegno aggiuntivo di REACT-EU dovranno modificare i propri programmi operativi esistenti o proporne di nuovi. Subordinatamente all'adozione tempestiva del QFP riveduto per il periodo 2014-2020 e della decisione sulle entrate proprie, tali modifiche dovrebbero essere preparate e negoziate nel 2020 per le tranche relative al 2020 e al 2021, e di nuovo nel 2021-2022 per la tranche del 2022. È probabile che tali negoziati si svolgano parallelamente alla preparazione e negoziazione dei programmi per il periodo 2021-2027 e all'attuazione dei programmi operativi relativi ai due periodi di programmazione. Ciò rappresenterebbe una sfida considerevole per tutte le parti coinvolte.

13. Non solo sussiste il rischio che l'avvio del periodo 2021-2027 subisca ulteriori ritardi, ma l'assegnazione della tranche del 2022 lascerà relativamente poco tempo agli Stati membri per spendere i nuovi fondi, con il rischio concomitante di privilegiare l'assorbimento rispetto alle considerazioni per un valido impiego delle risorse («*use it or lose it*», ossia utilizzando i fondi per evitare di perderli).

14. La proposta prevede che i fondi aggiuntivi nell'ambito di REACT-EU siano messi a disposizione solo delle autorità già designate a tal fine nei programmi esistenti; i fondi sarebbero pianificati attraverso gli attuali programmi operativi per il periodo 2014-2020, nell'ambito di assi prioritari distinti, e/o attraverso nuovi programmi operativi specifici; sarebbero inoltre imputati a un nuovo obiettivo tematico trasversale ([13]). Subordinatamente ai negoziati tra la Commissione e gli Stati membri, si tratta di elementi positivi che dovrebbero semplificare la programmazione, facilitare una logica più solida per la spesa locale e aiutare la Commissione a monitorare la spesa. In passato, la Corte ha riferito che i programmi operativi per il periodo 2014-2020 erano generalmente basati su una solida logica di intervento ([14]) e ha rilevato che fissare una destinazione degli investimenti è stato utile per assolvere l'obbligo di rendiconto nei confronti dei cittadini dell'UE circa l'uso dei fondi ([15]).

15. La Corte rileva, tuttavia, che la proposta non richiede alle autorità di dichiarare le spese con riferimento ad appositi codici di intervento, neppure per le nuove forme di sostegno consentite dalla proposta stessa, come il finanziamento del capitale di esercizio delle PMI. La Corte osserva che la proposta modificata di RDC per il periodo 2021-2027 presentata dalla Commissione ha introdotto invece un apposito codice di intervento (cfr. paragrafo 28). Non è chiaro perché un simile codice di intervento non sia stato proposto per la modifica relativa a REACT-EU.

([13]) Proposta di un nuovo articolo 92 *ter*, paragrafi 8 e 10, del regolamento (UE) n. 1303/2013, COM(2020) 451 final.

([14]) Paragrafi 81-83 della relazione speciale n. 2/2017 "La negoziazione, da parte della Commissione, degli accordi di partenariato e dei programmi operativi in materia di coesione per il periodo 2014-2020".

([15]) Paragrafo 11 del parere n. 3/2020 sulla proposta di regolamento 2020/0054 (COD) del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (UE) n. 1303/2013 e (UE) n. 1301/2013 per quanto riguarda misure specifiche atte a offrire flessibilità eccezionale nell'impiego dei fondi strutturali e di investimento europei in risposta alla pandemia di COVID-19.

16. La proposta definisce gli ambiti generali a cui applicare il nuovo finanziamento, lasciando agli Stati membri la possibilità di decidere i tipi di progetti che finanzieranno ([16]). La proposta concede inoltre alle autorità una considerevole libertà di trasferire le risorse tra i vari fondi e tipi di investimenti ([17]). Questa maggiore flessibilità è opportuna nelle circostanze della crisi COVID-19. La Corte osserva, tuttavia, che la proposta non impone agli Stati membri di indicare come intendano coordinare gli interventi tra i diversi programmi operativi e periodi affinché il sostegno finanziario giunga dove ce n'è più bisogno. In assenza di coordinamento, il sostegno dell'UE rischia di frammentarsi o sovrapporsi ad altre forme di aiuto, in particolare negli Stati membri che dispongono di più programmi operativi.

Monitoraggio e valutazione

Punti essenziali:

— Data l'assenza di indicatori comuni obbligatori, sarà difficile valutare l'efficacia a livello dell'UE.

— Non è richiesta una specifica valutazione ex post del finanziamento aggiuntivo di REACT-EU, il che limita la capacità della Commissione di trarre insegnamenti per crisi future.

17. La Corte ha affermato in passato che la Commissione può misurare e valutare l'efficacia degli investimenti UE solo se sono disponibili informazioni pertinenti, attendibili e tempestive su realizzazioni e risultati e se tali informazioni sono presentate in una forma tale da consentirne l'aggregazione ([18]). Sebbene la proposta di modifica imponga agli Stati membri di definire indicatori di realizzazione e di risultato per gli investimenti a titolo di REACT-EU, non stabilisce indicatori comuni a livello UE in grado di rilevare le azioni connesse alla COVID-19 ([19]).

18. La Commissione ha informato la Corte che intende comunicare agli Stati membri una serie di indicatori comuni; tali indicatori non sarebbero obbligatori e gli Stati membri rimarrebbero liberi di definire propri indicatori specifici per programma. La Corte ha già riscontrato in passato che la possibilità per gli Stati membri di definire indicatori specifici per programma per il periodo 2014-2020 ha portato all'uso di circa 9 000 indicatori diversi, con un onere amministrativo significativo per le autorità e i beneficiari ([20]). L'assenza di indicatori comuni e obbligatori utilizzati da tutti gli Stati membri ha fatto sì che, pur potendo valutare la performance a livello di programma operativo o per regioni e paesi considerati singolarmente, non fosse possibile aggregare le informazioni sulla performance a livello dell'UE, limitando la portata di una valutazione complessiva dell'efficacia e dell'impatto. Pertanto, la Corte ha suggerito di limitare le informazioni sulla performance allo stretto necessario ([21]). La proposta relativa a REACT-EU non affronta tale questione.

19. Secondo la proposta, gli Stati membri dovrebbero effettuare almeno una valutazione dell'efficacia, dell'efficienza e dell'impatto del sostegno finanziario a titolo di REACT-EU ([22]), mentre la Commissione non sarebbe tenuta a condurre una valutazione ex post specificamente su REACT-EU. I fondi REACT-EU saranno valutati, invece, assieme al resto dei fondi SIE in forza del requisito standard dell'RDC in materia di valutazioni ([23]). A giudizio della Corte, il fatto che REACT-EU costituisca una risposta di emergenza, l'allentamento di alcuni requisiti procedurali, la nuova forma di finanziamento e le somme ingenti implicate giustificherebbero una valutazione ex post specifica per REACT-EU, allo scopo di trarre insegnamenti per la risposta a eventuali crisi future. La Corte rileva che la proposta contiene elementi tali da facilitare una valutazione ex post da parte della Commissione, come ad esempio un obiettivo tematico specifico per le risorse aggiuntive.

([16]) Proposta di un nuovo articolo 92 *ter*, paragrafo 8, del regolamento (UE) n. 1303/2013, COM(2020) 451 final.
([17]) Proposta di un nuovo articolo 92 *ter*, paragrafo 5, del regolamento (UE) n. 1303/2013, COM(2020) 451 final.
([18]) Paragrafi 40 e 48 del documento di riflessione della Corte intitolato "Assicurare la performance nel settore della coesione" (giugno 2019).
([19]) Considerando 14 della proposta di modifica del regolamento (UE) n. 1303/2013, COM(2020) 451 final.
([20]) Paragrafi 107 e 110-113, figure 11 e 13 della relazione speciale n. 2/2017.
([21]) Paragrafo 49 del documento di riflessione della Corte intitolato "Assicurare la performance nel settore della coesione" (giugno 2019).
([22]) Proposta di un nuovo articolo 92 *ter*, paragrafo 11, del regolamento (UE) n. 1303/2013, COM(2020) 451 final.
([23]) Articolo 57 del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 320).

Rischio di frode

Punto essenziale:

L'iniziativa REACT-EU, fornendo ingenti finanziamenti aggiuntivi in un breve arco temporale, comporta un maggior rischio di irregolarità e frodi, che va fronteggiato da tutte le parti interessate.

20. L'iniziativa REACT-EU fornisce un ingente volume di risorse aggiuntive da spendere in breve tempo, aumentando la pressione sui sistemi di controllo. L'agenzia dell'UE competente per la cooperazione tra le forze di polizia, Europol, ha avvertito che gli «*stimoli economici, come quelli proposti sulla scia della pandemia di COVID-19, saranno presi di mira dalla criminalità, che cercherà di appropriarsi dei finanziamenti pubblici con la frode*» ([24]). In una precedente relazione, la Corte ha ravvisato varie carenze insite nel processo di gestione antifrode e ha invitato la Commissione e le autorità di gestione a potenziare l'individuazione delle frodi, la risposta alle stesse e il coordinamento tra gli organismi degli Stati membri ([25]).

21. Alla luce di quanto precede, la Corte accoglie con favore l'intenzione dichiarata dalla Commissione di rafforzare ulteriormente le misure contro le frodi e le irregolarità ([26]). In qualità di custode delle finanze dell'UE, la Corte esorta tutte le parti interessate (la Commissione, gli Stati membri e le rispettive autorità, il Parlamento europeo, la Procura europea, l'OLAF, Europol ed Eurojust) a fare tutto il possibile per adottare e applicare efficaci misure antifrode in modo da scongiurare i nuovi rischi derivanti da stimoli economici quali REACT-EU.

Valutazione della Corte dei conti europea della proposta di regolamento COM(2020) 450 – proposta modificata di RDC per il periodo 2021-2027

22. Il 29 maggio 2018 la Commissione ha pubblicato una proposta legislativa di regolamento recante disposizioni comuni (RDC) per il prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP) per il periodo 2021-2027. Tale proposta iniziale è stata oggetto del parere n. 6/2018 della Corte ([27]). Il 14 gennaio 2020 la Commissione europea ha pubblicato una proposta di modifica della proposta legislativa presentata il 29 maggio 2018. Tale modifica è stata oggetto del parere n. 2/2020 della Corte ([28]).

23. La proposta più recente, oggetto del presente parere, mira a rafforzare la capacità dell'UE di rispondere a circostanze eccezionali e inconsuete autorizzando temporaneamente la Commissione, previa decisione del Consiglio ([29]), a reagire più rapidamente mediante il ricorso a decisioni di esecuzione volte a intraprendere azioni. Questa proposta non si limita all'eventuale peggioramento della situazione relativa alla COVID-19, né alle emergenze di salute pubblica in generale. Si applicherebbe a qualsiasi situazione che il Consiglio riconoscesse quale crisi. Nel parere della Corte sono affrontati i seguenti aspetti della proposta:

— limitazione temporale delle misure;

— flessibilità nella definizione del bilancio;

— programmazione e monitoraggio.

Limitazione temporale delle misure

Punto essenziale:

La proposta non specifica un termine ultimo per i poteri aggiuntivi che sarebbero attribuiti alla Commissione.

([24]) Europol, *Europol launches the European Financial and Economic Crime Centre*, comunicato stampa del 5 giugno 2020, disponibile all'indirizzo https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/europol-launches-european-financial-and-economic-crime-centre.
([25]) Paragrafo 79 e raccomandazioni della relazione speciale n. 06/2019, "Lotta alle frodi nella spesa UE per la coesione: le autorità di gestione devono potenziare le attività di individuazione, risposta e coordinamento".
([26]) "Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea", COM(2020) 442 final del 27.5.2020.
([27]) Parere n. 6/2018 sulla proposta della Commissione del 29 maggio 2018 relativa al regolamento recante disposizioni comuni, COM(2018) 375 final.
([28]) Parere n. 2/2020 (presentato in virtù degli articoli 287, paragrafo 4, e 322, paragrafo 1, lettera a), del TFUE) sulla proposta modificata della Commissione del 14 gennaio 2020 relativa al regolamento recante le disposizioni comuni, COM(2020) 23 final.
([29]) Proposta di un nuovo articolo 15 *bis*, presentata nel documento COM(2020) 450 final.

24. La proposta non chiarisce quando e in quali circostanze verrebbe posto termine al temporaneo conferimento di poteri aggiuntivi alla Commissione. Come già osservato, tali misure eccezionali dovrebbero essere limitate nel tempo e rimanere in vigore solo per il tempo necessario ([30]).

Flessibilità nella definizione del bilancio

Punto essenziale:

La proposta non spiega il motivo per cui non sia limitato alle misure temporanee l'abbassamento della soglia per le operazioni che possono essere scaglionate su diversi periodi di programmazione da 10 milioni di euro a 5 milioni di euro.

25. La proposta modificata dell'RDC chiarisce le condizioni per il trasferimento di risorse tra fondi ([31]). La Corte accoglie con favore questo chiarimento, che è in linea con il parere iniziale da essa espresso sulla proposta di RDC, e ribadisce che tali trasferimenti dovrebbero essere effettuati per rispondere ai bisogni più urgenti ([32]).

26. La proposta abbassa altresì la soglia delle operazioni che possono essere scaglionate su diversi periodi di programmazione da 10 milioni di euro a 5 milioni di euro ([33]). Questo elemento della proposta offrirebbe agli Stati membri una maggiore flessibilità nel finanziare i progetti e, in generale, agevolerebbe l'assorbimento ([34]). Tuttavia, tale misura non è limitata alle misure temporanee che fanno fronte a circostanze eccezionali e inconsuete, ma sarebbe disponibile per tutti i progetti, indipendentemente dal fatto che vi sia o meno una crisi.

Programmazione e monitoraggio

Punti essenziali:

— La proposta non comprende disposizioni sulla mitigazione del rischio di effetti inerziali derivanti dall'approvazione retroattiva dei progetti.

— La proposta migliora le disposizioni per il monitoraggio dei finanziamenti forniti per far fronte a situazioni di emergenza.

27. La proposta prevede modalità di finanziamento specifiche per contribuire a far fronte a circostanze eccezionali e inconsuete, compresa la possibilità di selezionare e finanziare alcuni interventi retroattivamente ([35]). La Corte ha constatato in passato che il finanziamento retroattivo dei progetti comporta il rischio di effetti inerziali e che tali progetti sono più soggetti a errori di conformità ([36]). Un'alternativa consisterebbe nel limitare l'opzione del finanziamento retroattivo ad alcuni tipi di progetti chiaramente definiti che riguardano più da vicino le circostanze eccezionali.

28. La proposta introduce codici di intervento appositi per tenere traccia delle sovvenzioni in conto capitale fornite alle PMI, nonché dei dispositivi e delle forniture essenziali necessari per far fronte a situazioni di emergenza nell'ambito di dette misure temporanee ([37]). Ciò costituisce un primo passo verso una maggiore trasparenza e un apprezzato miglioramento rispetto alle disposizioni per il periodo 2014-2020 ([38]). Nella proposta potrebbe essere utile aggiungere che, se e quando tali misure di emergenza saranno attivate in una crisi futura, la Commissione definirà gli interventi che possono essere finanziati, per far sì che i finanziamenti siano opportunamente mirati.

([30]) Paragrafo 12 del parere n. 3/2020 della Corte.
([31]) Proposta di un nuovo articolo 21, presentata nel documento COM(2020) 450 final.
([32]) Paragrafi 27 e 28 e raccomandazione 2 del parere n. 6/2018 della Corte.
([33]) Proposta di un nuovo articolo 111, paragrafo 1, lettera b), presentata nel documento COM(2020) 450 final.
([34]) Paragrafo 62 della relazione speciale n. 17/2018.
([35]) Proposta di un nuovo articolo 15 *bis*, presentata nel documento COM(2020) 450 final.
([36]) Paragrafi 63-69 della relazione speciale n. 17/2018.
([37]) Proposta di una nuova modifica all'allegato I, tabella 1, che introduce il codice 023 bis "Finanziamento del capitale circolante delle PMI sotto forma di sovvenzioni per far fronte a situazioni di emergenza" e il codice 095 bis "Dispositivi e forniture essenziali necessari per far fronte a situazioni di emergenza", presentata nel documento COM(2020) 450 final.
([38]) Proposta della Commissione europea COM(2020) 138 final (procedura 2020/0054 (COD)) di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (UE) n. 1303/2013 e (UE) n. 1301/2013 per quanto riguarda misure specifiche atte a offrire flessibilità eccezionale nell'impiego dei fondi strutturali e di investimento europei in risposta alla pandemia di COVID-19, nonché proposta modificata della Commissione europea di regolamento recante disposizioni comuni per il periodo 2021-2027, COM(2020) 450 final.

29. La proposta non fa alcun riferimento alla possibilità che la Commissione stabilisca indicatori comuni di performance per le realizzazioni e i risultati. Come rilevato nell'ambito del parere formulato dalla Corte sulla proposta relativa a REACT-EU (precedente paragrafo 18), gli indicatori comuni consentirebbero alla Commissione di monitorare il sostegno finanziario erogato per rispondere a circostanze eccezionali e inconsuete e agevolerebbero la successiva valutazione.

Osservazioni conclusive

30. Dall'insorgere della pandemia di COVID-19 la Commissione ha intrapreso azioni su diversi fronti, mobilitando fra l'altro fondi aggiuntivi, consentendo una maggiore flessibilità per gli Stati membri nell'attuale periodo di programmazione 2014-2020, varando nuove iniziative e modificando gli atti legislativi e i finanziamenti proposti per il prossimo periodo di programmazione 2021-2027. Tutte queste misure sono accolte con favore, ma per essere efficaci devono essere ben coordinate a livello nazionale e dell'UE. Sarebbe utile fornire agli Stati membri una panoramica delle varie misure, al fine di guidarli nelle diverse forme di sostegno disponibili per affrontare gli svariati effetti della crisi.

31. La proposta REACT-EU mira a fornire ulteriore sostegno a breve e medio termine agli Stati membri, introducendo una serie di misure straordinarie che consentono il rapido dispiegamento di risorse aggiuntive. Permangono tuttavia alcune inevitabili tensioni tra l'obiettivo di fornire finanziamenti che possano essere utilizzati dagli Stati membri il più rapidamente possibile e l'obiettivo di mettere a disposizione i finanziamenti là dove ce n'è più bisogno e in modo tale da conseguire verosimilmente il massimo effetto. La proposta prevede, in modo ragionevole e pragmatico, che i fondi nell'ambito di REACT-EU debbano essere oggetto di programmazione nell'ambito delle strutture già stabilite. Offre tuttavia agli Stati membri la possibilità di decidere come utilizzare i fondi e non fornisce dettagli sul modo in cui l'iniziativa REACT-EU sarà coordinata con gli altri strumenti dell'UE e i programmi nazionali.

32. La proposta modificata per il periodo 2021-2027 introduce disposizioni per un'azione rapida da parte della Commissione in caso di circostanze eccezionali future non specificate. La proposta non definisce una serie di aspetti della gestione dei fondi dell'UE che favoriscono una sana gestione finanziaria. Pertanto, la Commissione potrebbe aver bisogno di integrare la proposta con ulteriori norme relative alle situazioni di crisi nel momento in queste dovessero insorgere.

33. La Corte comprende la necessità di una reazione rapida per sostenere gli Stati membri negli sforzi volti a mitigare gli effetti della COVID-19 e la logica delle misure proposte oggetto del presente parere. Rileva che le proposte presentate, in particolare per quanto concerne REACT-EU, aumentano il rischio di frodi, che sono fonte di viva preoccupazione per i cittadini dell'UE. A tale riguardo, la Corte ribadisce l'opinione espressa in passato, secondo cui flessibilità e reattività non dovrebbero andare a scapito né dell'obbligo di rendiconto che incombe alle autorità pubbliche né della performance ([39]), in quanto ciò potrebbe ripercuotersi negativamente sulla fiducia che i cittadini dell'UE nutrono nelle istituzioni dell'Unione europea.

Il presente parere è stato adottato dalla Corte dei conti europea a Lussemburgo, nella riunione del 13 luglio 2020.

Per la Corte dei conti europea
Klaus-Heiner LEHNE
Presidente

([39]) Paragrafo 14 del parere n. 3/2020 e paragrafo 14 dell'analisi panoramica "Lacune, sovrapposizioni e sfide: analisi panoramica delle disposizioni dell'UE in materia di rendicontabilità e audit del settore pubblico", 2014.

ALLEGATO I

– Pareri emanati dalla Corte dei conti europea al 13 luglio 2020 che riguardano la proposta legislativa per il periodo di programmazione 2021 -2027

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

— Parere n. 6/2018 sulla proposta della Commissione, del 29 maggio 2018, relativa al regolamento recante disposizioni comuni, COM(2018) 375 final.

— Parere n. 8/2018 sulla proposta della Commissione, del 23 maggio 2018, che modifica il regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 per quanto riguarda la cooperazione con la Procura europea e l'efficacia delle indagini dell'OLAF.

— Parere n. 9/2018 concernente la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma antifrode dell'UE.

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

ALLEGATO II

Richieste di pareri in relazione alla COVID -19 ricevute dalla Corte dei conti europea al 13 luglio 2020

— Richiesta ufficiale di parere pervenuta l'8 aprile 2020 con scadenza entro e non oltre il 15 aprile 2020: COM(2020) 138 final, proposta che modifica il regolamento (UE) n. 1303/2013 per quanto riguarda misure specifiche atte a offrire flessibilità eccezionale; *parere della Corte dei conti europea n. 3/2020 pubblicato il 15 aprile 2020*.

— Richiesta ufficiale di parere pervenuta l'8 giugno 2020 con scadenza entro e non oltre il 15 luglio 2020: COM(2020) 451 final, proposta REACT-EU.

— Richiesta ufficiale di parere pervenuta l'8 giugno 2020 con scadenza prima possibile: COM(2020) 460 final, proposta relativa al Fondo per una transizione giusta.

— Richiesta ufficiale di parere pervenuta il 10 giugno 2020 con scadenza prima possibile: COM(2020) 450 final, proposta modificata di regolamento recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti.

— Richiesta ufficiale di parere pervenuta il 10 giugno 2020 con scadenza il 30 settembre 2020: COM(2020) 453 final, proposta relativa al meccanismo per una transizione giusta.

— Richiesta ufficiale di parere pervenuta il 18 giugno 2020 con scadenza prima possibile: COM(2020) 220 final, proposta su un meccanismo unionale di protezione civile.