



RISPOSTE DELLA COMMISSIONE EUROPEA

ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA

sulla **lotta alle frodi nell'RRF**

Indice

I. SINTESI DELLE RISPOSTE DELLA COMMISSIONE.....	2
II. RISPOSTE ALLE RACCOMANDAZIONI	4
Raccomandazione 1 - Definire e verificare i requisiti antifrode minimi a livello di Stato membro nei programmi futuri analoghi all'RRF.....	4
Raccomandazione 2 - Per l'RRF, potenziare ulteriormente gli audit svolti dalla Commissione sui sistemi antifrode degli Stati membri	6
Raccomandazione 3 - Migliorare la segnalazione, da parte degli Stati membri, dei casi di presunta frode all'RRF.....	7
Raccomandazione 4 - Aumentare l'impatto delle misure correttive per l'RRF	8
III. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE ALLE PRINCIPALI OSSERVAZIONI DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA.....	9
1. Azioni della Commissione per migliorare il quadro antifrode dell'RRF.....	9
2. Dati sulle frodi all'RRF e misure correttive verso la fine del dispositivo.....	13

Il presente documento contiene, in linea con l'articolo 265 del [regolamento finanziario](#), le risposte della Commissione europea alle osservazioni che figurano nella relazione speciale della Corte dei conti europea. Tali risposte saranno pubblicate dalla Corte dei conti europea unitamente alla relazione speciale.

I. SINTESI DELLE RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione prende atto della relazione della Corte dei conti europea dal titolo "Lotta alle frodi nell'RRF". La Commissione osserva le constatazioni della relazione, che evidenziano l'importanza di disporre di sistemi antifrode solidi e i continui sforzi profusi sia dalla Commissione che dagli Stati membri per rafforzare ulteriormente la tutela degli interessi finanziari dell'Unione dalle frodi. La relazione riconosce che gli audit della Commissione hanno contribuito a migliorare i sistemi nazionali antifrode¹. La Commissione accoglie con favore i numerosi esempi riportati nella relazione relativamente agli sforzi compiuti dagli Stati membri non solo per conformarsi ai requisiti giuridici, ma anche per seguire gli orientamenti e le raccomandazioni antifrode. Secondo la Commissione, ciò dimostra che il dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF) prevede controlli rigorosi per prevenire gravi irregolarità, comprese le frodi.

La Commissione ribadisce il suo totale impegno nella lotta contro la frode e sottolinea la sua stretta cooperazione con gli Stati membri, l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e la Procura europea (EPPO). Conformemente all'articolo 22, paragrafo 1, del regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza ("regolamento RRF"), la Commissione osserva che la responsabilità primaria di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e di garantire un sistema di controllo interno efficace ed efficiente, nonché di provvedere al recupero degli importi erroneamente versati o utilizzati in modo non corretto, spetta agli Stati membri. Inoltre l'articolo 22, paragrafo 1, consente esplicitamente agli Stati membri di fare affidamento sui loro normali sistemi nazionali di gestione del bilancio, il che implica che gli Stati membri possono avvalersi delle istituzioni, delle procedure, delle norme e delle regole di rettifica esistenti, purché il loro sistema di controllo sia nel complesso conforme ai requisiti e alle aspettative del quadro giuridico dell'RRF. La Commissione, da parte sua, verifica che tali sistemi funzionino efficacemente e ottemperino ai requisiti fondamentali fissati dal quadro giuridico, monitora l'attuazione e adotta misure correttive o di recupero ove necessario per salvaguardare il bilancio dell'Unione.

La Commissione accoglie con favore il riconoscimento da parte della Corte dei contributi prestati dagli audit della Commissione. La Corte dei conti europea e la Commissione concordano sul fatto che i pagamenti nell'ambito dell'RRF sono legati al conseguimento soddisfacente, da parte dello Stato membro, dei traguardi e degli obiettivi stabiliti dal Consiglio. La Corte ha inoltre chiarito in precedenza che *"la conformità della spesa alle norme nazionali e dell'UE non è una condizione perché gli Stati membri ricevano i pagamenti a titolo dell'RRF"* e che tale meccanismo comporta una differenza significativa per il lavoro di audit rispetto ad altri fondi². Sebbene la relazione speciale affermi che i pagamenti *"sono stati eseguiti senza che vi fossero prove sufficienti dell'efficacia del sistema di controllo antifrode degli Stati membri"*³, tale circostanza ha riguardato solo alcuni Stati membri, in quanto gli audit della Commissione relativi ai sistemi antifrode hanno potuto aver luogo solo dopo l'esecuzione del primo pagamento. La Commissione osserva che la legittimità e la regolarità dei pagamenti agli Stati membri a titolo dell'RRF si basano esclusivamente sul conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi. Sottolinea che gli audit che conduce sono intesi a fornire garanzie a livello di sistema che gli Stati membri rispettino i loro obblighi. Pertanto le carenze riscontrate possono portare a traguardi di audit e di controllo che bloccano tutti i pagamenti futuri, o a rettifiche forfettarie che possono

¹ Cfr. i paragrafi 8 e 34 della relazione della Corte dei conti europea.

² Relazioni annuali della Corte dei conti europea sull'esercizio finanziario 2024, paragrafo 11.4.

³ Cfr. i paragrafi 8 e 33 della relazione della Corte dei conti europea.

arrivare fino al 100 % dei fondi, indipendentemente da eventuali importi precedentemente erogati allo Stato membro, ossia anche al recupero di eventuali importi erogati. Tale approccio è in linea con l'articolo 22, paragrafo 5, del regolamento RRF, con l'accordo di finanziamento firmato da ciascuno Stato membro e con il quadro della Commissione per la riduzione e i recuperi⁴.

Contrariamente a quanto sostenuto dalla Corte, la Commissione ritiene che i sistemi nazionali dei quattro Stati membri sottoposti ad audit sono generalmente progettati in modo adeguato per individuare i casi di frode⁵. Tutti gli otto soggetti attuatori selezionati dalla Corte dispongono di politiche antifrode e gli organismi dell'RRF sottoposti al controllo della Corte offrono canali per segnalazioni anonime da parte di informatori. Sebbene il coinvolgimento degli organismi di coordinamento vari da uno Stato membro all'altro, in base ai diversi assetti nazionali, la Corte conclude che gli organismi di coordinamento in Italia e Romania hanno partecipato attivamente all'elaborazione dei quadri antifrode⁶. La Corte ha riconosciuto che gli organismi di audit, in particolare in Italia, Romania e Spagna, coprono adeguatamente i principali elementi dei sistemi antifrode, contribuendo a ridurre il livello del rischio di frode⁷. Tali azioni migliorano l'individuazione delle frodi, promuovendo un ambiente dissuasivo.

Per quanto riguarda l'uso del termine "frode" per riferirsi sia a casi di presunta frode sia a casi di frode confermati⁸, la Commissione ricorda che molti casi di presunta frode non sono in ultima analisi confermati. Se i casi presunti possono portare a misure preventive e a segnalazioni, come notifiche all'EPPO, all'OLAF e alla Commissione, in linea di principio solo i casi confermati possono tradursi nel recupero dei fondi.

Per quanto concerne i dati relativi ai casi di presunta frode, la Commissione evidenzia che porta avanti un monitoraggio sistematico delle notifiche scambiate tra la direzione generale degli Affari economici e finanziari (DG ECFIN), l'OLAF e l'EPPO attraverso apposite tabelle di monitoraggio, ma non distingue tra i casi di presunta frode e altre potenziali irregolarità. Tali tabelle fungono da strumento centralizzato per garantire l'assunzione di responsabilità e consentire un'azione tempestiva nella salvaguardia dei fondi dell'UE. In ragione dei requisiti di riservatezza rispetto ai casi in corso, tali informazioni non possono essere condivise integralmente con la Corte dei conti europea. Il numero di casi notificati è riportato nella relazione annuale di attività della DG ECFIN, a dimostrazione del fatto che la Commissione tiene un registro consolidato dei casi di presunta frode e delle altre potenziali irregolarità⁹.

La Commissione sottolinea che, sebbene non saranno più presentate dichiarazioni di gestione dopo il termine per la richiesta di pagamento del 30 settembre 2026, **gli Stati membri restano soggetti all'obbligo di segnalare i casi di presunta frode alle autorità competenti, quali**

⁴ Comunicazione della Commissione – Orientamenti sui piani per la ripresa e la resilienza (C/2024/4990), allegato IV.

⁵ Cfr. il titolo prima del paragrafo 36 della relazione della Corte dei conti europea.

⁶ Cfr. il paragrafo 10 della relazione della Corte dei conti europea.

⁷ Cfr. il paragrafo 13 della relazione della Corte dei conti europea.

⁸ Cfr. il paragrafo 2 della relazione della Corte dei conti europea.

⁹ Cfr. pagina 38 della relazione annuale di attività 2024 della direzione generale degli Affari economici e finanziari.

L'OLAF¹⁰ e l'EPPO¹¹, e di conservare la documentazione per cinque anni, a norma dell'articolo 11, paragrafo 1, lettera d), dell'accordo di finanziamento dell'RRF. Ogniqualvolta gli Stati membri non correggano i casi di frode, corruzione o conflitto di interesse, la Commissione adotta le opportune misure correttive. La Commissione non è pertanto d'accordo con l'affermazione della Corte che ne mette in dubbio la capacità di recuperare le somme oggetto di pratiche fraudolente, ora o in futuro¹².

La Corte osserva altresì che non è necessario che i fondi recuperati nell'ambito dei sistemi di controllo nazionali siano restituiti al bilancio dell'UE¹³. **La Commissione evidenzia che ciò riflette diversi livelli di attuazione: i pagamenti dell'Unione a favore degli Stati membri sono basati sui risultati**; se lo Stato membro corregge una grave irregolarità a livello di attuazione e il traguardo o l'obiettivo pagato è comunque conseguito in modo soddisfacente, si ritiene che non sia stato arrecato alcun danno al bilancio dell'Unione e la Commissione non avrà fondati motivi per recuperare i fondi.

Per quanto riguarda le raccomandazioni relative all'RRF e per eventuali strumenti futuri che adotteranno modelli di finanziamento simili, la Commissione le ha valutate attentamente e **accoglie in tutto o in parte tutte le raccomandazioni**. La Commissione osserva che i colegislatori hanno esplicitamente attribuito agli Stati membri la responsabilità primaria di garantire il rispetto del diritto nazionale e dell'UE nell'ambito del regolamento RRF. Di conseguenza gli Stati membri possono ricorrere ai propri sistemi nazionali di gestione del bilancio. La Commissione ritiene pertanto di non poter imporre obblighi aggiuntivi oltre a quelli previsti dall'attuale quadro giuridico. Tuttavia, fino alla fine dell'RRF, la Commissione continuerà a consolidare il proprio quadro di controllo alla luce delle raccomandazioni della Corte e, se del caso, aggiornerà anche i propri documenti di orientamento esistenti.

II. RISPOSTE ALLE RACCOMANDAZIONI

Raccomandazione 1 - Definire e verificare i requisiti antifrode minimi a livello di Stato membro nei programmi futuri analoghi all'RRF

Nell'elaborare strumenti basati su finanziamenti non collegati ai costi, la Commissione dovrebbe definire nella proposta legislativa requisiti minimi uniformi per gli Stati membri in materia di prevenzione, individuazione, segnalazione e correzione delle frodi, e verificare che questi siano soddisfatti prima di eseguire qualsiasi pagamento.

¹⁰ Gli obblighi di segnalazione di irregolarità, frodi, corruzione o qualsiasi attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione sono stabiliti all'articolo 8 del regolamento n. 883/2013 relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode e nella legislazione settoriale pertinente per l'erogazione dei fondi. A tale riguardo deve essere considerato anche l'articolo 325 TFUE, che prevede l'obbligo comune per l'Unione e gli Stati membri di combattere contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione mediante misure dissuasive ed efficaci.

¹¹ Conformemente all'articolo 24, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio.

¹² Cfr. i paragrafi da 82 a 88 della relazione della Corte dei conti europea.

¹³ Cfr. i paragrafi 15 e 84 della relazione della Corte dei conti europea.

Tali requisiti dovrebbero includere:

- (a) il livello minimo di controlli amministrativi e in loco, e gli elementi da integrare nelle valutazioni del rischio di frode;**
- (b) la proposta di inserire specifiche misure di prevenzione e individuazione per soddisfare tali requisiti;**
- (c) l'obbligo di restituire i fondi dell'UE erogati per attività/progetti interessati da frodi ai danni del bilancio dell'UE.**

Termine di attuazione: al momento di elaborare strumenti basati su finanziamenti non collegati ai costi

La Commissione **accoglie in parte** la raccomandazione.

Per quanto riguarda la **raccomandazione 1, lettera a)**, la Commissione concorda con il principio secondo cui nelle valutazioni del rischio di frode dovrebbe essere rispettato un livello minimo di controlli. Tuttavia ritiene di poter conseguire meglio tale obiettivo attraverso orientamenti piuttosto che mediante un atto legislativo.

La Commissione sottolinea che la sua proposta di regolamento che istituisce il Fondo europeo per la coesione economica, sociale e territoriale, l'agricoltura e lo sviluppo rurale, la pesca e la politica marittima, la prosperità e la sicurezza per il periodo 2028-2034¹⁴, segnatamente all'articolo 22, paragrafo 2, lettera k), e all'allegato IV, prevede requisiti fondamentali che gli Stati membri devono soddisfare attraverso il piano, nonché verificare per appurare se forniscono le garanzie necessarie per assicurare il rispetto degli obblighi in materia di prevenzione, individuazione, segnalazione e rettifica delle frodi. Uno di tali requisiti fondamentali è disporre di una strategia nazionale antifrode globale basata su una valutazione del rischio di frode. Pertanto, in linea con lo spirito della gestione concorrente, spetta agli Stati membri valutare gli elementi specifici integrati nelle valutazioni del rischio di frode e il livello dei controlli necessari, tenendo conto delle specificità dell'assetto dei rispettivi sistemi di gestione, controllo e audit e del rispettivo quadro giuridico. La Commissione continuerà a fornire orientamenti sulle strategie nazionali antifrode e sulla valutazione del rischio di frode sottostante.

Per quanto riguarda la **raccomandazione 1, lettera b)**, pur concordando sull'importanza di soddisfare requisiti minimi antifrode come indicato alla lettera a), la Commissione non ritiene che la proposta legislativa debba contenere disposizioni su come provvedere a tal fine. Di conseguenza, la Commissione continuerà a fornire orientamenti agli Stati membri su specifiche misure di prevenzione e individuazione, ove e quando necessario.

Per quanto riguarda la **raccomandazione 1, lettera c)**, la Commissione concorda con il principio su cui si fonda la raccomandazione. Ritiene pertanto di aver proposto, nel suo pacchetto legislativo sul prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP), un quadro adeguato in grado di garantire che le attività/i progetti interessati da frodi non siano finanziati dal bilancio dell'UE. Le disposizioni giuridiche di cui all'articolo 51, paragrafo 1, lettera c), all'articolo 58, paragrafo 2, lettera c), e all'allegato IV, punto 2, della proposta di regolamento sul Fondo europeo presentata dalla Commissione alle autorità legislative prevedono che le autorità nazionali adottino le opportune disposizioni per garantire la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle irregolarità, comprese le frodi, la corruzione e i conflitti di interessi. Inoltre l'articolo 68 della proposta, una volta adottato,

¹⁴ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per la coesione economica, sociale e territoriale, l'agricoltura e lo sviluppo rurale, la pesca e gli affari marittimi, la prosperità e la sicurezza per il periodo 2028-2034 e che modifica il regolamento (UE) 2023/955 e il regolamento (UE, Euratom) 2024/2509, COM(2025) 565 final.

consentirà alla Commissione di applicare rettifiche finanziarie per ridurre proporzionalmente il contributo finanziario dell'Unione e, se del caso, recuperare dagli Stati membri qualsiasi importo dovuto al bilancio dell'Unione o, per quanto riguarda il sostegno sotto forma di prestito, adottare qualsiasi misura disponibile nell'ambito dell'accordo di prestito, qualora, tra l'altro, si sia in presenza di frode, corruzione o conflitti di interessi che lede/ledono gli interessi finanziari dell'Unione e che lo Stato membro non ha individuato, segnalato e corretto.

La Commissione sottolinea inoltre di non poter anticipare in questa fase l'esito del processo legislativo.

Raccomandazione 2 - Per l'RRF, potenziare ulteriormente gli audit svolti dalla Commissione sui sistemi antifrode degli Stati membri

La Commissione dovrebbe:

(a) potenziare ulteriormente i propri audit per la tutela degli interessi finanziari dell'UE:

- **valutando, sulla base di criteri comuni, se gli organismi di coordinamento svolgono il proprio ruolo fondamentale di coordinamento e monitoraggio;**
- **valutando in che modo gli organismi di audit verificano il ruolo degli organismi di coordinamento e l'utilizzo, da parte dei soggetti attuatori, delle valutazioni del rischio di frode e degli indicatori del rischio di frode;**

(b) far sì che i traguardi di controllo introdotti in esito a tali audit siano elaborati in modo che i sistemi di controllo degli Stati membri arrivino a soddisfare i requisiti relativi alla tutela degli interessi finanziari dell'UE stabiliti dal regolamento RRF.

Termine di attuazione: al momento di programmare i prossimi audit sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE

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

La Commissione conviene di continuare a valutare il ruolo degli organismi di coordinamento in relazione ai compiti di coordinamento e monitoraggio riguardanti la tutela degli interessi finanziari dell'UE, in caso di futuri audit del *sistema di tutela degli interessi finanziari dell'Unione* relativamente ai sistemi antifrode. La base giuridica dell'RRF consente esplicitamente agli Stati membri di fare affidamento sui loro normali sistemi di gestione del bilancio, il che si traduce in una diversa ripartizione delle responsabilità, compreso il ruolo dell'organismo di coordinamento, per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione tra gli Stati membri. La Commissione non concorda pertanto sul fatto che tali controlli dovrebbero essere effettuati basandosi su criteri comuni per valutare le responsabilità degli organismi di coordinamento in fatto di tutela degli interessi finanziari dell'Unione. Tuttavia, nell'ambito di un processo di miglioramento continuo, la Commissione valuterà la possibilità di perfezionare la propria lista di controllo per indicare chiaramente i criteri coerenti applicati al ruolo del coordinatore durante gli audit sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

In caso di futuri audit di conformità, la Commissione conviene, nell'ambito del suo processo di miglioramento continuo, di vagliare l'opportunità di rivedere la propria lista di controllo per integrare il modo in cui gli organismi di audit verificano il ruolo degli organismi di coordinamento in relazione alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione, nonché l'uso da parte dei soggetti attuatori delle valutazioni del rischio di frode e degli indicatori del rischio di frode.

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

Nel rivedere il piano per la ripresa e la resilienza (PRR), la Commissione valuta l'adeguatezza delle disposizioni di controllo adottate dagli Stati membri conformemente al criterio 2.10 dell'allegato V del regolamento RRF. In tale esercizio, tiene conto di tutte le informazioni pertinenti, comprese le constatazioni del proprio lavoro di audit. I traguardi di audit e di controllo, che bloccano qualsiasi ulteriore erogazione a titolo dell'RRF, sono introdotti se una constatazione critica o molto importante è pertinente per il sistema di controllo complessivo dello Stato membro e quest'ultimo non ha accettato la constatazione o non è intervenuto entro il termine concordato. La Commissione accetta di continuare a garantire che i traguardi di audit e di controllo introdotti siano elaborati in modo che i sistemi di controllo degli Stati membri arrivino a soddisfare i requisiti relativi alla tutela degli interessi finanziari dell'UE stabiliti dal regolamento RRF.

Raccomandazione 3 - Migliorare la segnalazione, da parte degli Stati membri, dei casi di presunta frode all'RRF

(1) La Commissione dovrebbe emanare orientamenti diretti agli Stati membri sulla segnalazione dei casi di frode nelle dichiarazioni di gestione e nelle sintesi degli audit che dovranno essere presentate entro la fine del 2026:

- a. favorendo che gli Stati membri segnalino tutti i casi di presunta frode in relazione all'RRF che potrebbero avere ripercussioni sugli interessi finanziari dell'UE, compresi quelli collegati a misure programmate o attuate nell'ambito dell'RRF ma non incluse nelle richieste di pagamento trasmesse alla Commissione;**
- b. chiarendo in quale fase del ciclo di individuazione delle frodi gli Stati membri dovrebbero segnalare al più presto i casi di presunta frode e il tipo di informazioni da includere.**

(2) La Commissione dovrebbe stabilire le modalità con cui gli Stati membri devono segnalare i casi di presunta frode dopo la fine del periodo di attuazione dell'RRF nel dicembre 2026.

Termine di attuazione: 1) 31 marzo 2026; 2) 31 agosto 2026

La Commissione **accoglie** la raccomandazione 3, punto 1).

La Commissione riconosce l'importanza di emanare orientamenti diretti agli Stati membri per promuovere migliori pratiche che vanno oltre i requisiti minimi di legge. In tal senso, la

Commissione elaborerà ulteriormente i propri orientamenti esistenti¹⁵ al fine di promuovere gli sviluppi oggetto della raccomandazione 3, punto 1).

La Commissione **accoglie** la raccomandazione 3, punto 2).

Gli Stati membri sono ancora tenuti a disporre di procedure adeguate per garantire che i casi di (presunta) frode, irregolarità o altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione siano segnalati rispettivamente all'OLAF e, se del caso, all'EPPO, anche dopo la presentazione della dichiarazione di gestione unitamente all'ultima richiesta di pagamento. Inoltre la Commissione fornirà agli Stati membri i dettagli pratici per segnalare alla Commissione i casi di (presunta) frode dopo la fine del periodo di attuazione dell'RRF nella comunicazione della Commissione sulla fine dell'RRF.

Raccomandazione 4 - Aumentare l'impatto delle misure correttive per l'RRF

La Commissione dovrebbe emanare orientamenti sui recuperi da parte degli Stati membri. Questi orientamenti dovrebbero promuovere:

- (a) il recupero da parte degli Stati membri degli importi interessati dalle frodi non solo presso i destinatari finali dell'RRF ma anche presso gli appaltatori/subappaltatori coinvolti in pratiche fraudolente;**
- (b) un approccio armonizzato da parte degli Stati membri nel definire la fase del ciclo di individuazione della frode in cui essi dovrebbero avviare il processo di recupero;**
- (c) l'uso di misure correttive alternative, come la sospensione dei pagamenti ai destinatari finali.**

Termine di attuazione: 31 marzo 2026

La Commissione **accoglie** la raccomandazione 4.

La Commissione sottolinea che, a norma dell'articolo 22, paragrafo 1, del regolamento RRF, spetta agli Stati membri garantire un sistema di controllo interno efficace ed efficiente e provvedere al recupero degli importi erroneamente versati o utilizzati in modo non corretto. A tal fine, gli Stati membri possono fare affidamento sui loro normali sistemi nazionali di gestione del bilancio.

La Commissione riconosce l'importanza di emanare orientamenti diretti agli Stati membri per promuovere migliori pratiche che vanno oltre i requisiti minimi di legge. In tal senso, la Commissione elaborerà ulteriormente i propri orientamenti esistenti¹⁶ al fine di promuovere gli sviluppi oggetto della raccomandazione.

¹⁵ *Guidance to Member States for the preparation of the summary of audits under the Recovery and Resilience Facility (Version 2)*, 30.9.2025, rif. Ares(2025)82511049 e *Guidance on the assessment of the internal control systems set in place by the Member States under the RRF (Version 2)*, 30.9.2025, rif. Ares(2025)8251088.

¹⁶ *Guidance on the assessment of the internal control systems set in place by Member States under the Recovery and Resilience Facility (Version 2)*, 30.9.2025, rif. Ares(2025)8251088.

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

1. Azioni della Commissione per migliorare il quadro antifrode dell'RRF

Valutazione iniziale della Commissione sui sistemi di controllo degli Stati membri

Per quanto riguarda l'osservazione della Corte secondo cui il quadro antifrode dell'RRF stabilisce requisiti di alto livello quali definiti nel regolamento RRF, ma senza specificarli in modo dettagliato¹⁷, la Commissione sottolinea che, conformemente all'articolo 22 del regolamento RRF, è responsabilità primaria degli Stati membri, in qualità di beneficiari o mutuatari di fondi, adottare tutte le opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interesse.

Quando gli Stati membri hanno presentato i propri PRR iniziali, la Commissione ha valutato l'adeguatezza delle disposizioni di controllo proposte rispetto al criterio 2.10 dell'allegato V del regolamento RRF, sulla base delle informazioni fornite dagli Stati membri. La Commissione evidenzia che il criterio per la valutazione iniziale dell'impostazione delle disposizioni di controllo è tratto direttamente dal regolamento RRF. Prende atto dei criteri definiti dalla Corte, ai fini dell'audit, per valutare l'impostazione dei sistemi, vale a dire estensione, portata e tempistica dei controlli antifrode preventivi e ispettivi¹⁸. La Commissione ha condotto la propria valutazione sulla base dei criteri definiti dal regolamento RRF.

Inoltre il criterio 2.10 dell'allegato V del regolamento RRF, volto a valutare le disposizioni di controllo degli Stati membri, comprende vari elementi relativi all'impostazione dei sistemi di controllo interno degli Stati membri, al di là delle misure antifrode, onde garantire una valutazione complessiva. Quando parla di "*informazioni incomplete per trarre conclusioni*"¹⁹ nella valutazione iniziale della Commissione sull'impostazione dei sistemi degli Stati membri, in realtà la Corte fa riferimento a un elemento molto specifico delle disposizioni di controllo, relativo al tipo di controlli antifrode che deve essere effettuato dai soggetti attuatori. La Commissione sottolinea che il tipo di controllo antifrode che deve essere effettuato dai soggetti attuatori rappresenta un aspetto limitato nel quadro di una valutazione iniziale ampia e complessiva.

La Commissione ha valutato positivamente solo i PRR che prevedevano disposizioni di controllo adeguate, in linea con i criteri di valutazione dell'RRF. Nei casi in cui ha rilevato carenze nelle disposizioni di controllo di uno Stato membro, la Commissione ha proposto traguardi di audit e di controllo specifici, da conseguirsi prima di poter procedere al pagamento successivo. In diversi Stati membri tali traguardi sono stati introdotti per assicurare che gli Stati membri specificassero le misure volte alla lotta contro la frode. La Commissione continua a rivalutare i sistemi di controllo degli Stati membri in occasione di ciascuna revisione del PRR, attingendo alle informazioni acquisite mediante il proprio lavoro di audit, ed esamina attentamente le constatazioni molto importanti o critiche pertinenti per il sistema di controllo complessivo dello Stato membro. Di conseguenza ha introdotto

¹⁷ Cfr. il paragrafo 19 della relazione della Corte dei conti europea.

¹⁸ Cfr. i paragrafi 7, 19 e 20 della relazione della Corte dei conti europea.

¹⁹ Cfr. il paragrafo 7 della relazione della Corte dei conti europea.

diversi traguardi di audit e di controllo relativi al quadro antifrode al momento della revisione dei PRR nel 2023.

Inoltre, come riconosciuto dalla Corte nelle relazioni precedenti²⁰, nel settembre 2020, nel gennaio 2021, nel marzo 2023 e nel luglio 2024 la Commissione ha pubblicato orientamenti generali sui PRR, che riguardano anche i sistemi di controllo per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione. La Commissione richiama in particolare l'attenzione sugli orientamenti sui PRR pubblicati nel gennaio 2021.

Ruoli e responsabilità degli organismi degli Stati membri

Per quanto attiene all'osservazione della Corte secondo cui i ruoli e le responsabilità di ciascun attore non sono definiti in modo esaustivo nell'accordo di finanziamento²¹, la Commissione sottolinea che gli accordi di finanziamento e di prestito sono sottoscritti tra la Commissione e lo Stato membro e pertanto impongono obblighi allo Stato membro, e non a particolari organismi, anche per quanto riguarda le misure antifrode. L'allegato I degli accordi di finanziamento e di prestito firmati con ciascuno Stato membro contiene i requisiti fondamentali relativi ai sistemi di controllo interno degli Stati membri di cui all'articolo 22, paragrafo 1, del regolamento RRF. In particolare, il requisito fondamentale 1 riguarda le procedure intese a garantire il rispetto di tutte le norme dell'Unione e nazionali applicabili, comprese in particolare le norme sulla prevenzione dei conflitti di interesse, delle frodi, della corruzione e del doppio finanziamento. Inoltre tale requisito fondamentale deve essere letto in combinato disposto con il requisito fondamentale 2 sull'efficace attuazione di misure antifrode e anticorruzione proporzionate e di misure volte a evitare i conflitti di interesse e il doppio finanziamento, nonché con il requisito fondamentale 4, sulle opportune misure per verificare l'assenza di gravi irregolarità, e con il requisito fondamentale 5, relativo ad audit adeguati e indipendenti sui sistemi e alle verifiche di convalida.

Sebbene i requisiti fondamentali definiti negli accordi di finanziamento siano già più specifici e vadano al di là di quelli stabiliti nel regolamento RRF²², la Commissione osserva che, in linea con il quadro giuridico dell'RRF, gli Stati membri sono esplicitamente autorizzati a ricorrere ai loro normali sistemi di gestione del bilancio. Di conseguenza, l'accordo di finanziamento non attribuisce le responsabilità antifrode a un determinato organismo, ma impone piuttosto agli Stati membri di porre in essere sistemi efficaci nell'ambito dei requisiti fondamentali 2 e 3. In linea con l'articolo 22, paragrafo 1, del regolamento RRF, la scelta precisa degli organismi responsabili è lasciata alla discrezione dello Stato membro, sulla base del suo assetto istituzionale nazionale e della struttura del suo sistema di controllo interno. Sebbene sia del parere che gli accordi di finanziamento definiscono i tipi di organismi responsabili dell'attuazione dell'RRF, la Corte osserva che "*non descriv[ono] in dettaglio i rispettivi ruoli e responsabilità in relazione alle misure antifrode*"²³. La Commissione considera tale circostanza come la logica conseguenza del quadro giuridico definito dai colegislatori, che impone agli Stati membri di predisporre un sistema di controllo interno efficace ed efficiente e consente agli stessi di "*fare affidamento sui loro normali sistemi nazionali di gestione del bilancio*". La Commissione ritiene che definire ruoli e responsabilità specifici per ciascun tipo di

²⁰ Cfr. paragrafi 108 e 114 della relazione speciale n. 21/2022 della Corte dei conti europea, nonché i paragrafi 28 e 29 della relazione speciale n. 09/2025 della Corte dei conti europea.

²¹ Cfr. il paragrafo 21 della relazione della Corte dei conti europea.

²² Cfr. i paragrafi 7, 20 e 21 della relazione della Corte dei conti europea.

²³ Cfr. il paragrafo 21 della relazione della Corte dei conti europea.

organismo in ogni requisito fondamentale sarebbe stato pertanto contrario al quadro giuridico dell'RRF.

Infine la Commissione prende atto dei criteri definiti dalla Corte²⁴ ai fini dell'audit per valutare i ruoli e le responsabilità degli organismi nazionali nei quattro Stati membri, vale a dire tipologia, copertura e tempistica dei controlli antifrode da effettuare. La Commissione ha condotto la propria valutazione rifacendosi ai criteri definiti dal regolamento RRF.

Contributo degli audit della Commissione alla prevenzione e all'individuazione delle frodi

Sin dalle prime fasi di attuazione dei PRR, la Commissione ha condotto audit dei sistemi per garantire che gli Stati membri possedessero in essere sistemi adeguati per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione. I revisori della Commissione hanno sottoposto tutti gli Stati membri ad almeno un audit sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione e alcuni Stati membri anche a due. Come riconosciuto dalla Corte, gli audit della Commissione sono strumenti efficaci, che hanno indotto miglioramenti nei sistemi antifrode di tutti i quattro Stati membri visitati²⁵. La Commissione sottolinea che gli audit sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione hanno svolto un ruolo cruciale nell'individuare le carenze nei sistemi di controllo interno degli Stati membri, portando all'introduzione di traguardi di audit e di controllo ove pertinente. Tali traguardi sono stati determinanti per accelerare i miglioramenti nei sistemi di controllo interno degli Stati membri.

In risposta all'osservazione della Corte in merito alla copertura insufficiente di alcuni organismi²⁶, la Commissione osserva che, sebbene riconosca che *"gli audit eseguiti sui soggetti attuatori sono stati esaustivi"*²⁷ e supportati da una lista di controllo *"ampia"*²⁸, la Corte ritiene che le responsabilità antifrode dell'organismo di coordinamento siano state ancora oggetto di una *"copertura insufficiente"*²⁹. In linea con il suo memorandum di pianificazione delle indagini, la Commissione mette in rilievo che il suo audit dei sistemi si concentra *"in particolare sugli organismi di coordinamento"*, così come sui soggetti attuatori e sui destinatari finali. I revisori della Commissione hanno sistematicamente iniziato tali audit con un esame dell'organismo di coordinamento, valutandone i manuali e gli orientamenti, nonché analizzandone in modo coerente i ruoli e le responsabilità, il coordinamento generale e il sostegno ai soggetti attuatori. Ciò ha assicurato una comprensione dall'alto verso il basso ed estesa del complesso del processo e dell'assetto antifrode nazionali applicabili all'RRF. Inoltre ha portato anche a constatazioni e raccomandazioni di audit riguardanti il quadro antifrode più ampio a livello degli Stati membri. Tali controlli sono stati integrati dalla verifica dei traguardi e degli obiettivi effettuata a livello di soggetti attuatori per vagliare, dal basso verso l'alto, l'efficacia e l'efficienza del sistema di controllo interno nazionale.

Inoltre, in relazione all'osservazione della Corte secondo cui manca una lista di controllo specifica per l'organismo di coordinamento con criteri comuni³⁰, la Commissione ricorda che, conformemente all'articolo 22 del regolamento RRF, gli Stati membri possono fare affidamento sui loro normali sistemi di gestione del bilancio, il che implica che la ripartizione delle responsabilità per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione, compreso il ruolo dell'organismo di coordinamento, può variare, e di

²⁴ Cfr. i paragrafi 7, 19 e 20 della relazione della Corte dei conti europea.

²⁵ Cfr. i paragrafi 8 e 34 della relazione della Corte dei conti europea.

²⁶ Cfr. il paragrafo 26 della relazione della Corte dei conti europea.

²⁷ Cfr. il paragrafo 8 della relazione della Corte dei conti europea.

²⁸ Cfr. il paragrafo 29 della relazione della Corte dei conti europea.

²⁹ Cfr. il paragrafo 8 della relazione della Corte dei conti europea.

³⁰ Cfr. il paragrafo 27 della relazione della Corte dei conti europea.

fatto varia, tra gli Stati membri. Tale quadro giuridico non consente di applicare, durante gli audit dei sistemi, criteri comuni in merito alle responsabilità dell'organismo di coordinamento in fatto di tutela degli interessi finanziari dell'Unione. È utilizzata un'unica lista di controllo generale per tutte le entità controllate nel quadro degli audit dei sistemi di tutela degli interessi finanziari dell'Unione, le cui constatazioni e raccomandazioni sono trasmesse all'organismo di coordinamento ove pertinente, tenendo conto anche dell'assetto istituzionale nazionale.

Per quanto riguarda la tempistica dei controlli, la Corte afferma che in 10 Stati membri (dei 27 sottoposti ad audit) *"i pagamenti iniziali sono stati eseguiti senza che vi fossero prove sufficienti dell'efficacia del sistema di controllo antifrode degli Stati membri"*³¹. La Commissione osserva che la legittimità e la regolarità dei pagamenti erogati dalla Commissione agli Stati membri a titolo dell'RRF si basano esclusivamente sul conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi, come riconosciuto anche dalla Corte dei conti europea in precedenti relazioni³². La tempistica dei controlli dei sistemi che gli Stati membri hanno predisposto per attuare le riforme e gli investimenti non incide pertanto in alcun modo sulle garanzie che la Commissione ha rispetto ai suoi pagamenti nell'ambito dell'RRF allo Stato membro stesso. Quando sono rilevate criticità relativamente alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione, il regolamento RRF prevede sistemi di rettifica per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione a norma dell'articolo 22, paragrafo 5 (oggetto del quadro della Commissione per la riduzione e i recuperi³³), che consente una riduzione o un recupero fino al 100 % del sostegno indipendentemente da qualsiasi specifica richiesta di pagamento.

La Corte sostiene³⁴ che la valutazione del rischio condotta dalla Commissione sottostima i rischi legati agli Stati membri nei settori degli appalti pubblici e degli aiuti di Stato. La Commissione osserva che nella propria relazione annuale di attività del 2024 ha definito una metodologia globale di valutazione del rischio, sulla quale si fonda la dichiarazione di affidabilità. Tale metodologia classifica gli Stati membri in base al livello di rischio (basso, medio o alto) fondandosi su tre criteri fondamentali: legittimità e regolarità delle operazioni, conformità all'articolo 22, paragrafo 2, lettera a), del regolamento RRF e conformità all'articolo 22, paragrafo 5, del regolamento RRF. A seguito della relazione speciale n. 09/2025 della Corte dei conti europea, la Commissione ha rivisto il proprio metodo di valutazione del rischio: quando si impegnano a intraprendere azioni correttive in merito a constatazioni critiche e molto importanti relative alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione, ma non ne hanno ancora confermato l'attuazione, gli Stati membri sono classificati come a rischio medio. Come indicato nella risposta alla suddetta relazione, la Commissione non era d'accordo a classificare tali situazioni come casi ad alto rischio. A essere considerate ad alto rischio sono le situazioni in cui uno Stato membro si è rifiutato di dare seguito a tali constatazioni, non ha proceduto in tal senso e/o non è in grado di farlo e la Commissione non ha ancora avviato azioni correttive. Tale approccio è stato applicato nella relazione annuale di attività 2024 della DG ECFIN³⁵. La Commissione afferma che la sua metodologia è solida, fornisce garanzie ragionevoli e non sottostima i livelli di rischio³⁶. La Commissione adotta un approccio prudente rispetto al seguito dato alle raccomandazioni, chiudendole solo quando lo Stato membro fornisce prove esaustive della relativa attuazione. Monitora attentamente tutte le raccomandazioni formulate nell'ambito degli audit ed esamina le constatazioni molto importanti/critiche in sospeso pertinenti per il sistema di

³¹ Cfr. il paragrafo 33 della relazione della Corte dei conti europea.

³² Relazione annuale della Corte dei conti europea sull'esercizio finanziario 2024, paragrafo 11.4.

³³ Comunicazione della Commissione – Orientamenti sui piani per la ripresa e la resilienza (C/2024/4990), allegato IV.

³⁴ Cfr. il paragrafo 31 della relazione della Corte dei conti europea.

³⁵ Relazione annuale di attività 2024 della direzione generale degli Affari economici e finanziari, in particolare allegato V.

³⁶ Cfr. il paragrafo 31 della relazione della Corte dei conti europea.

controllo complessivo durante le revisioni dei piani, il che può portare alla definizione di ulteriori traguardi di audit e di controllo. La metodologia attuale riflette accuratamente il livello di rischio legato alla conformità degli Stati membri all'articolo 22, paragrafo 5, e fornisce alla Commissione garanzie ragionevoli in tale ambito.

2. Dati sulle frodi all'RRF e misure correttive verso la fine del dispositivo

Segnalazione dei casi di presunta frode

Per quanto concerne l'osservazione della Corte secondo cui non esiste un approccio standard e centralizzato per la segnalazione delle frodi nel quadro dell'RRF³⁷, la Commissione osserva che il regolamento RRF consente agli Stati membri di fare affidamento sui loro normali sistemi nazionali di gestione del bilancio per garantire la tutela degli interessi finanziari dell'Unione, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi³⁸. Pertanto la varietà degli approcci alla segnalazione delle frodi è una logica conseguenza del quadro giuridico dell'RRF. La scelta delle misure da adottare è intenzionalmente lasciata alla discrezione degli Stati membri, che si trovano nella posizione migliore per determinare le azioni più efficaci e appropriate per prevenire e individuare le frodi nei rispettivi contesti specifici e in linea con il quadro giuridico nazionale applicabile.

Tuttavia, onde definire uno standard minimo nella procedura di segnalazione, la Commissione ha inserito nel requisito fondamentale 3 dell'accordo di finanziamento una disposizione secondo cui gli Stati membri dispongono di procedure adeguate per redigere la dichiarazione di gestione e la sintesi degli audit, compresa l'attuazione di procedure efficaci per garantire che tutti i casi di frode, corruzione e conflitto di interesse siano debitamente segnalati. Anche gli orientamenti della Commissione agli Stati membri sulla sintesi degli audit contengono dettagli sulla segnalazione delle frodi.

Ove rilevi irregolarità specifiche, lo Stato membro deve intervenire per porvi rimedio e informarne la Commissione, in particolare nella dichiarazione di gestione. Sebbene a norma del regolamento RRF gli Stati membri non siano obbligati a utilizzare, per le segnalazioni, il sistema di gestione delle irregolarità, la Commissione ha incoraggiato gli Stati membri ad avvalersene. Inoltre è opportuno specificare che gli Stati membri possono segnalare i casi di presunta frode attraverso vari canali, non solo nelle dichiarazioni di gestione. In ogni caso, gli Stati membri hanno l'obbligo di segnalare i casi di presunta frode alle autorità competenti, quali l'OLAF e l'EPPO. A norma dell'articolo 11, paragrafo 1, lettera d), dell'accordo di finanziamento, gli Stati membri sono tenuti a conservare la documentazione per cinque anni.

In risposta all'osservazione della Corte secondo cui non è chiaro quando un caso di frode debba essere segnalato³⁹, la Commissione osserva che gli Stati membri dovrebbero segnalare i casi di frode quando hanno raccolto informazioni sufficienti per confermare il sospetto di frode, quando hanno casi confermati di frode, quando individuano casi nell'ambito del loro lavoro di audit o quando informazioni corroborate corrispondono ai loro dati esistenti. Sebbene gli Stati membri siano tenuti a segnalare i casi di frode, non esiste una definizione esplicita di "presunta frode" ai sensi del regolamento RRF. Tuttavia, nei rispettivi quadri legislativi, gli Stati membri possono avere una propria definizione di tale concetto per la segnalazione dei casi di presunta frode. La Commissione ricorda

³⁷ Cfr. il paragrafo 70 della relazione della Corte dei conti europea.

³⁸ Articolo 22, paragrafo 1, del regolamento RRF.

³⁹ Cfr. i paragrafi da 77 a 79 della relazione della Corte dei conti europea.

che la definizione di "frode" nell'ambito del quadro giuridico dell'RRF fa riferimento alla definizione di frode nell'ambito del quadro giuridico dell'UE⁴⁰. Affinché un caso sia considerato "frode", l'elemento principale di tale reato è l'intenzione deliberata di commettere un'irregolarità lesiva degli interessi finanziari dell'Unione. Inoltre l'OLAF e l'EPPO hanno definito requisiti e orientamenti per la segnalazione di presunte frodi lesive degli interessi finanziari.

In relazione al giudizio della Corte secondo cui gli Stati membri dovrebbero segnalare tutti i casi di frode riguardanti progetti che dovrebbero essere finanziati dall'RRF⁴¹, la Commissione sottolinea che i progetti interessati da frodi che non sono presentati dalle autorità per essere conteggiati ai fini del conseguimento soddisfacente del traguardo o dell'obiettivo pertinente non possono ledere gli interessi finanziari dell'Unione⁴². La Commissione non concorda con l'interpretazione della Corte e ribadisce la natura basata sui risultati dell'RRF, che paga per un risultato e non per uno specifico elemento sottostante. Conformemente al regolamento RRF, l'obbligo in capo agli Stati membri di adottare misure adeguate in materia di frode è limitato ai casi che *"ledono gli interessi finanziari dell'Unione"*. Segnatamente, a norma dell'articolo 22, paragrafo 2, lettera b), del regolamento RRF, *"[g]li accordi [...] contemplano per gli Stati membri i seguenti obblighi: [...] b) adottare misure adeguate per prevenire, individuare e risolvere le frodi, la corruzione e i conflitti di interessi [...] che ledono gli interessi finanziari dell'Unione"*. Inoltre la Commissione osserva che, a norma del quadro giuridico dell'RRF, la Commissione conduce la propria valutazione sulla base delle informazioni fornite nella richiesta di pagamento. Ciò è specificamente indicato all'articolo 6, paragrafi 2 e 4, dell'accordo di finanziamento: *"[n]el presentare le richieste di pagamento a norma dell'articolo 24 del regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, lo Stato membro: a) fornisce debita giustificazione del conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi pertinenti stabiliti nella decisione di esecuzione del Consiglio"* e *"[l]a valutazione preliminare a norma dell'articolo 24, paragrafo 3, del regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza è effettuata dalla Commissione sulla base delle informazioni fornite dallo Stato membro in conformità del paragrafo 2"*. Pertanto la Commissione non può esigere dagli Stati membri che segnalino, nel contesto di una richiesta di pagamento, tutti i casi di presunta frode all'RRF che potrebbero ledere gli interessi finanziari dell'Unione, se tali casi non riguardano la richiesta di pagamento. Cionondimeno uno Stato membro può decidere se informare la Commissione, nella sua dichiarazione di gestione, della sostituzione di un progetto (potenzialmente) oggetto di pratiche fraudolente con un progetto non oggetto di tali pratiche in relazione al conseguimento soddisfacente di un traguardo o di un obiettivo. In ogni caso tale indicazione non pregiudica l'applicazione dell'articolo 6, paragrafo 4, dell'accordo di finanziamento.

Per quanto riguarda l'osservazione della Corte relativa all'obbligo per gli Stati membri di procedere alla segnalazione dopo il 2026⁴³, la Commissione evidenzia che il quadro giuridico dell'RRF non stabilisce una data limite specifica per la segnalazione obbligatoria dei casi di frode. Per quanto effettivamente non saranno più redatte dichiarazioni di gestione, gli Stati membri sono comunque tenuti, a norma dell'articolo 22, paragrafo 1, del regolamento RRF, a garantire che l'utilizzo dei fondi in relazione alle misure sostenute dal dispositivo sia conforme al diritto dell'Unione e nazionale

⁴⁰ L'articolo 3, punto 10, dell'accordo di finanziamento stabilisce che per "frode" si intende una frode ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, lettera d), punto i), del regolamento finanziario. La definizione di "frode" nel regolamento finanziario fa riferimento all'articolo 3 della direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio e alla convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, stabilita dall'atto del Consiglio del 26 luglio 1995.

⁴¹ Cfr. il paragrafo 76 della relazione della Corte dei conti europea.

⁴² Cfr. il paragrafo 74 della relazione della Corte dei conti europea.

⁴³ Cfr. il paragrafo 80 della relazione della Corte dei conti europea.

applicabile. Anche l'obbligo di segnalazione alle autorità competenti, come l'OLAF, rimane d'applicazione.

Inoltre, in risposta all'osservazione della Corte sul sistema di monitoraggio della Commissione⁴⁴, quest'ultima ribadisce che provvede a monitorare i sospetti di frode e di gravi irregolarità nell'ambito dell'RRF mediante tabelle di monitoraggio compilate sistematicamente, senza distinguere tra i casi di presunta frode e altre potenziali irregolarità. Tali tabelle tracciano i casi di frode presunti o individuati segnalati nelle dichiarazioni di gestione, individuati nel corso della attività di audit della Commissione e pervenuti attraverso notifiche provenienti da fonti esterne, da canali per gli informatori, dall'OLAF e dall'EPPO. Fungono da strumento centralizzato per garantire l'assunzione di responsabilità e un'azione tempestiva nella salvaguardia dei fondi dell'UE. La Corte dei conti europea non ha avuto pieno accesso a tali tabelle di monitoraggio, in quanto le informazioni ivi contenute sono soggette a obblighi di riservatezza a tutela dell'integrità delle indagini in corso. Tuttavia il numero di casi di presunta frode e di altre potenziali irregolarità è riportato nella relazione annuale di attività della DG ECFIN, a dimostrazione del fatto che la Commissione tiene un registro consolidato⁴⁵.

Misure correttive dell'RRF e fine del dispositivo

Quanto all'osservazione della Corte secondo cui gli Stati membri non sono tenuti a restituire le somme recuperate al bilancio dell'UE a meno che i recuperi siano considerati insufficienti dalla Commissione⁴⁶, la Commissione osserva che ciò riflette diversi livelli di attuazione: i pagamenti dell'Unione a favore degli Stati membri sono basati sui risultati; se lo Stato membro corregge una grave irregolarità a livello di attuazione e il traguardo o l'obiettivo pagato è comunque conseguito in modo soddisfacente, si ritiene che non sia stato arrecato alcun danno al bilancio dell'Unione e la Commissione non avrà fondati motivi per recuperare i fondi. Tale approccio è anche in linea con il quadro per le riduzioni e i recuperi dell'RRF e con l'articolo 19 dell'accordo di finanziamento, per cui la prima misura che la Commissione applicherà, nel caso in cui sia confermato che lo Stato membro non ha recuperato le somme o le ha recuperate in misura insufficiente, è la riduzione del sostegno finanziario, seguita, solo se necessario, da un recupero dei fondi.

Inoltre, in risposta all'osservazione della Corte⁴⁷ secondo cui il regolamento RRF non definisce azioni correttive specifiche che gli Stati membri devono adottare per i casi di frode individuati, la Commissione osserva che il quadro giuridico dell'RRF impone agli Stati membri di intraprendere azioni legali per recuperare i fondi che sono stati indebitamente assegnati a norma dell'articolo 22 del regolamento RRF e dell'articolo 11, paragrafo 1, lettera b), dell'accordo di finanziamento. L'RRF è uno strumento basato sui risultati, in cui gli Stati membri hanno la responsabilità di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione. Il quadro giuridico dell'RRF impone agli Stati membri di ottemperare ai rispettivi ordinamenti giuridici nazionali per le procedure di correzione e solo quando le misure adottate dagli Stati membri non sono sufficienti la Commissione può decidere una riduzione del sostegno finanziario e, se necessario, avviare una procedura di recupero.

In risposta all'osservazione della Corte secondo cui gli Stati membri devono recuperare gli importi solo presso i destinatari finali⁴⁸, la Commissione desidera ribadire che, conformemente al quadro

⁴⁴ Cfr. il paragrafo 71 della relazione della Corte dei conti europea.

⁴⁵ Cfr. pagina 38 della relazione annuale di attività 2024 della direzione generale degli Affari economici e finanziari.

⁴⁶ Cfr. il paragrafo 84 della relazione della Corte dei conti europea.

⁴⁷ Cfr. i paragrafi 15 e 83 della relazione della Corte dei conti europea.

⁴⁸ Cfr. i paragrafi 15 e 84 della relazione della Corte dei conti europea.

giuridico dell'RRF, i destinatari finali sono gli ultimi soggetti che ricevono fondi a titolo dell'RRF che non sono né appaltatori né subappaltatori⁴⁹. I destinatari finali possono poi subappaltare l'attuazione delle riforme e degli investimenti dell'RRF. Tuttavia il regolamento RRF opera una distinzione tra i casi in cui il destinatario finale è un'amministrazione aggiudicatrice ai sensi del diritto dell'Unione o nazionale in materia di appalti pubblici (nel qual caso lo Stato membro è tenuto a raccogliere i dati sugli appaltatori e sui subappaltatori) e i casi in cui il destinatario finale è privato (nel qual caso tali dati non sono raccolti). In linea con tale disposizione, la Commissione valuta se negli appalti indetti dalle autorità pubbliche siano state commesse frodi in relazione ad appaltatori o subappaltatori. Se individuate, tali frodi dovrebbero essere corrette dallo Stato membro, altrimenti la Commissione procederà al recupero. Diversamente, per i contratti firmati da destinatari finali privati, i quali non sono tenuti a rispettare la normativa in materia di appalti pubblici e possono stipulare contratti liberamente, il regolamento non richiede che tali dati siano conservati e la Commissione non ha fondati motivi per richiedere il recupero dei fondi. L'articolo 11, paragrafo 1, lettera b), dell'accordo di finanziamento prevede l'obbligo per gli Stati membri di *"intraprendere azioni legali per recuperare i fondi che sono stati indebitamente assegnati, anche in relazione a eventuali misure per l'attuazione di riforme e progetti di investimento nell'ambito del PRR"*. Tale clausola è di ampia portata e contempla anche le azioni legali, in linea con il diritto nazionale, per recuperare i fondi dai destinatari finali o dagli appaltatori e subappaltatori, ad esempio nel caso in cui l'appaltatore di un ente pubblico commetta una frode. Sebbene il modello di dichiarazione di gestione allegato agli accordi di finanziamento e di prestito contenga una disposizione che chiede allo Stato membro di confermare che le irregolarità individuate nelle relazioni di audit finale o di controllo rispetto all'attuazione del PRR sono state adeguatamente corrette e oggetto di recupero presso i destinatari finali, oppure sono in fase di correzione e recupero, ciò non osta a che lo Stato membro segnali anche i casi in cui le somme sono state recuperate presso appaltatori o subappaltatori di enti pubblici. La Commissione non condivide pertanto la conclusione della Corte secondo cui ciò potrebbe "compromettere l'effetto deterrente di imporre dei recuperi".

La Commissione chiarisce che continuerà a monitorare i casi di frode segnalati prima e dopo il 31 dicembre 2026, nonché a esercitare il suo diritto di procedere al recupero dei fondi nei casi stabiliti dal quadro per le riduzioni e i recuperi dei fondi nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza⁵⁰.

⁴⁹ Relazione della Commissione sull'attuazione dell'RRF, COM(2024) 474 final, allegato V:destinatari finali nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza.

⁵⁰ Comunicazione della Commissione – Orientamenti sui piani per la ripresa e la resilienza (C/2024/4990), allegato IV.