



Bruxelles, 19.9.2023
COM(2023) 545 final

ANNEX 2

ALLEGATO

della

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

sull'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza: le prossime tappe

Allegato II – Annullamento di traguardi e obiettivi nel quadro del dispositivo per la ripresa e la resilienza

A norma dell'articolo 24, paragrafo 3, seconda frase, del regolamento (UE) 2021/241 (regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza), "[i]l conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi presuppone che le misure relative ai traguardi e agli obiettivi conseguiti in misura soddisfacente in precedenza non siano state annullate dallo Stato membro". La presente nota fornisce un quadro di riferimento per l'applicazione di tale disposizione. Risponde a una raccomandazione della Corte dei conti europea¹ e fornisce chiarezza giuridica e trasparenza sul processo da seguire in caso di annullamento, garantendo la prosecuzione dell'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza. La Commissione potrà rivedere e modificare la presente metodologia via via che maturerà esperienza nella sua applicazione.

1. Ambito di applicazione dell'annullamento

Si è in presenza di un annullamento di un traguardo o di un obiettivo quando un traguardo o un obiettivo che in precedenza era stato correttamente considerato conseguito in misura soddisfacente (e per il quale lo Stato membro ha ricevuto pagamenti) non può più essere considerato conseguito in misura soddisfacente.

Poiché il regolamento fa riferimento al presupposto che le misure non devono essere annullate "dallo Stato membro interessato", l'applicazione dell'articolo 24, paragrafo 3, seconda frase, riguarda soltanto gli annullamenti imputabili allo Stato membro, mediante una sua azione od omissione². Tale circostanza non equivale necessariamente a una situazione nella quale il traguardo o l'obiettivo cessa semplicemente di essere conseguito. Il regolamento non implica pertanto che tutti i traguardi e gli obiettivi debbano essere costantemente conseguiti per tutta la durata del dispositivo per la ripresa e la resilienza per non essere considerati annullati. Di conseguenza l'annullamento di un traguardo o un obiettivo non imputabile allo Stato membro non è considerato costituire motivo per l'applicazione dell'articolo 24, paragrafo 3, del regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza³.

L'imputabilità allo Stato membro può derivare da azioni od omissioni di altri organi dello Stato, enti pubblici e imprese pubbliche che non siano il solo governo⁴.

¹ Relazione speciale 07/2023 - Il dispositivo per la ripresa e la resilienza e il sistema di controllo concepito per la Commissione.

² Questa lettura dell'azione da parte dello Stato membro interessato è corroborata da altre versioni linguistiche del regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza. Ad esempio, il testo francese recita: *Le fait d'avoir atteint les jalons et cibles de manière satisfaisante présuppose que l'État membre concerné n'a pas annulé les mesures liées aux jalons et cibles précédemment atteints de manière satisfaisante.*

³ Ad esempio se una catastrofe naturale distrugge un investimento infrastrutturale, sebbene il traguardo o l'obiettivo non possa più essere considerato conseguito in misura soddisfacente, non è lo Stato membro che ha causato tale annullamento. Come altro esempio, qualora una piccola e media impresa avvii una procedura di insolvenza dopo aver ricevuto una sovvenzione, non è l'azione o la mancata azione da parte dello Stato membro ad aver causato tale circostanza.

⁴ Ad esempio se un traguardo richiedeva l'entrata in vigore di un atto legislativo ed era stato considerato conseguito in misura soddisfacente, se successivamente l'atto legislativo in questione viene annullato da un organo giurisdizionale, tale circostanza viene considerata costituire un annullamento imputabile allo Stato membro e

Casi diversi dall'annullamento

La mancata attuazione, da parte di uno Stato membro, delle fasi successive di una riforma o di un investimento non costituisce, prima facie, un'indicazione di annullamento di traguardi od obiettivi precedentemente conseguiti in misura soddisfacente, ma può incidere sul conseguimento soddisfacente di un traguardo o di un obiettivo successivo.

Una modifica di una riforma o di un investimento che soddisfi comunque i requisiti del relativo traguardo od obiettivo non dovrebbe essere considerata costituire un annullamento. A tale riguardo, le modifiche di elementi che non sono necessari ai fini del conseguimento in misura soddisfacente del rispettivo traguardo od obiettivo non possono costituire un motivo per considerare un traguardo o un obiettivo annullato.

Nel caso specifico **in cui una violazione dell'obbligo di tutela degli interessi finanziari dell'Unione comporti l'annullamento di un traguardo o di un obiettivo**, lo Stato membro dovrebbe intervenire per garantire che il traguardo o l'obiettivo in questione sia comunque conseguito. Qualora lo Stato membro non intervenga in tal senso entro un termine ragionevole, tale mancata azione determinerebbe l'applicazione dell'articolo 24, paragrafo 3, seconda frase, del regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

L'annullamento di un traguardo o di un obiettivo da parte dello Stato membro si distingue da una constatazione (ex post) secondo cui le prove addotte a sostegno di una richiesta di pagamento erano errate. La constatazione da parte della Commissione, ad esempio attraverso i suoi audit ex post, che le prove alla base di una richiesta di pagamento erano errate significa che il traguardo o l'obiettivo non avrebbe dovuto essere considerato conseguito in misura soddisfacente fin dall'inizio. In tali casi saranno effettuati recuperi a norma dell'articolo 19, paragrafo 2, lettera a), dell'accordo di finanziamento.

Rischio di annullamento

Sebbene tanto gli investimenti quanto le riforme possano essere annullati dallo Stato membro, il rischio che uno Stato membro sia responsabile dell'annullamento di un traguardo/obiettivo connesso a una riforma è maggiore rispetto al caso di un investimento. Una volta che un investimento è stato avviato ed è stato giudicato conseguito in misura soddisfacente, è improbabile che gli Stati membri adottino misure per annullare tale investimento. Ciò è in linea con i *travaux préparatoires* (lavori preparatori) della disposizione in questione, che è stata introdotta nei negoziati con la logica di garantire che le riforme non vengano annullate⁵.

quest'ultimo dovrebbe intervenire rapidamente per garantire che sia adottato un atto legislativo che rispetti i requisiti del traguardo in questione.

⁵ Il principio del non annullamento è legato alla novità del dispositivo per la ripresa e la resilienza che, insieme agli investimenti, finanzia riforme attuate dagli Stati membri. In particolare tale disposizione è stata introdotta in considerazione della logica secondo cui l'impatto duraturo del dispositivo per la ripresa e la resilienza dipende in larga misura dal proseguimento dell'attuazione delle riforme che, data la natura e la struttura del processo di definizione delle politiche, potrebbero essere annullate attraverso altre azioni in contraddizione con le azioni intraprese dallo Stato membro.

2. Processo volto ad individuare gli annullamenti

Nel corso della valutazione preliminare di ciascuna richiesta di pagamento, la Commissione valuterà se dispone di prove secondo le quali traguardi e obiettivi sono stati annullati dallo Stato membro. Ciò avverrà sulla base degli elementi seguenti:

1. *richiesta di pagamento*: in linea con il modello di richiesta di pagamento, gli Stati membri dovrebbero confermare alla Commissione, in associazione a ciascuna richiesta di pagamento, che i traguardi e gli obiettivi precedentemente conseguiti in misura soddisfacente non sono stati annullati. Se lo Stato membro non lo ha confermato (o ha esplicitamente confermato che i traguardi o gli obiettivi sono stati annullati), ciò costituirà la base per ulteriori indagini da parte della Commissione;
2. *notifiche da parte dello Stato membro*: in linea con la clausola 2.2 degli accordi operativi, gli Stati membri sono tenuti a notificare alla Commissione qualsiasi modifica della documentazione indicata nel meccanismo di verifica sulla quale si è fondata la valutazione, che abbia carattere sostanziale tale da incidere sulla valutazione stessa o sulla valutazione dei traguardi e degli obiettivi futuri;
3. *eventuali prove supplementari che la Commissione possa ottenere*: la Commissione può essere a conoscenza, attraverso fonti alternative (ad esempio il semestre europeo, informazioni fornite da portatori di interessi o audit ex post), di prove attestanti che traguardi ed obiettivi conseguiti in misura soddisfacente in precedenza sono stati annullati dallo Stato membro.

Sulla base di quanto precede, qualora lo Stato membro confermi nella propria richiesta di pagamento che le misure relative a traguardi ed obiettivi precedentemente conseguiti in misura soddisfacente non sono state annullate e la Commissione non dispone di prove contrarie, tale circostanza sarà confermata al comitato economico e finanziario nella valutazione preliminare della pertinente richiesta di pagamento.

Qualora ritenga che un traguardo o un obiettivo precedentemente considerato conseguito in misura soddisfacente *possa* essere stato annullato dallo Stato membro, a norma dell'articolo 6, paragrafo 4, dell'accordo di finanziamento, la Commissione può chiedere informazioni supplementari ed effettuare verifiche o controlli in loco al fine di stabilire se sussista un annullamento da parte dello Stato membro.

3. Implicazioni di un annullamento imputabile allo Stato membro

In linea con l'articolo 24, paragrafo 3, del regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, qualora la Commissione ritenga che una misura relativa a un traguardo o a un obiettivo precedentemente conseguito in misura soddisfacente sia stata annullata dallo Stato membro, nessun altro traguardo od obiettivo sarà considerato conseguito in misura soddisfacente finché non sarà posto rimedio all'annullamento in questione.

Uno Stato membro può ovviare all'annullamento di un traguardo o di un obiettivo adottando misure volte a garantire che il traguardo o l'obiettivo in questione sia nuovamente considerato conseguito in misura soddisfacente.

Nel caso in cui lo Stato membro non intervenga, la Commissione tratta l'annullamento di un traguardo o di un obiettivo ponendo il bilancio dell'Unione nella stessa situazione in cui si

sarebbe trovato qualora tale traguardo od obiettivo non fosse mai stato considerato conseguito in misura soddisfacente.

La Commissione affronterà l'annullamento sospendendo il pagamento di fondi derivante da successive richieste di pagamento. Ciò comporterà una sospensione e, qualora non venga intrapresa alcuna azione entro sei mesi, una riduzione corrispondente a un importo pari all'importo ricevuto dallo Stato membro che può essere imputato al traguardo o all'obiettivo che è stato annullato. A tal fine la Commissione utilizzerà la metodologia di sospensione parziale, come specificato nell'allegato II della comunicazione *"Due anni di dispositivo per la ripresa e la resilienza. Uno strumento peculiare al centro della trasformazione verde e digitale dell'UE"*⁶ del 21 febbraio 2023.

Conformemente alla metodologia di sospensione parziale, ai fini dell'efficacia d'impiego dei fondi del dispositivo e per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione, la situazione in cui non sono conseguiti traguardi od obiettivi relativi al sistema di audit e controllo dello Stato membro, necessari per conformarsi all'articolo 22 del regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, comporta la sospensione dell'intera rata e di tutte le rate successive. Seguendo il medesimo approccio, nel caso in cui un annullamento riguardi tali traguardi od obiettivi, nessun altro traguardo od obiettivo sarà considerato conseguito in misura soddisfacente finché lo Stato membro non avrà posto rimedio all'annullamento in questione.

4. Quadro giuridico e procedura in caso di annullamento imputabile allo Stato membro

In linea con l'articolo 24, paragrafo 3, del regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, la Commissione terrà conto dei potenziali annullamenti nel valutare le richieste di pagamento successive presentate dallo Stato membro interessato.

L'articolo 24, paragrafo 6, del regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza riguarda il caso in cui la valutazione preliminare della Commissione stabilisca che i traguardi e gli obiettivi non sono stati conseguiti in misura soddisfacente. Tale disposizione si applica anche nel caso in cui misure relative a traguardi ed obiettivi precedentemente conseguiti in misura soddisfacente siano state annullate dallo Stato membro interessato, dato che, anche in tal caso, i traguardi o gli obiettivi in questione non possono più essere considerati conseguiti in misura soddisfacente.

Poiché la misura relativa al traguardo o all'obiettivo è considerata non più conseguita in misura soddisfacente, la Commissione seguirà la procedura di cui all'articolo 24, paragrafo 6, relativa a una valutazione preliminare negativa.

Procedura:

- la Commissione informerà innanzitutto lo Stato membro in merito al fatto che un traguardo o un obiettivo non è più ritenuto conseguito in misura soddisfacente. I motivi della valutazione preliminare negativa saranno spiegati in modo esauriente allo Stato membro. In secondo luogo, lo Stato membro può presentare le proprie osservazioni entro il termine di un mese dalla valutazione della Commissione. In terzo luogo, qualora le osservazioni dello Stato membro interessato non siano sufficienti per modificare la

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0099&qid=1688562213886>.

valutazione preliminare negativa, la Commissione adotterà una decisione di sospensione. Infine, a norma dell'articolo 24, paragrafo 6, secondo comma, qualora lo Stato membro non risolva l'annullamento intervenendo per garantire che il traguardo o l'obiettivo pertinente possa essere considerato conseguito in misura soddisfacente entro un periodo di sei mesi dalla sospensione, la Commissione procederà a una riduzione dei fondi, conformemente all'articolo 24, paragrafo 8, del regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza;

- al fine di stabilire l'importo oggetto della sospensione, la Commissione calcolerà il valore del traguardo o dell'obiettivo che è stato annullato dallo Stato membro interessato e che pertanto non può più essere considerato conseguito in misura soddisfacente utilizzando la metodologia di pagamento parziale⁷;
- parallelamente la Commissione procederà alla valutazione preliminare del conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi della richiesta di pagamento e trasmetterà le proprie conclusioni al comitato economico e finanziario;
- con l'adozione della decisione di sospensione, la Commissione risolverà l'annullamento, garantendo che il bilancio dell'Unione sia protetto, trovandosi nella stessa posizione in cui si sarebbe trovato qualora non fosse stato effettuato alcun pagamento per il traguardo o l'obiettivo annullato. Dato che, a seguito della sospensione, allo Stato membro non sono assegnati fondi per traguardi od obiettivi che non sono stati conseguiti in misura soddisfacente, l'annullamento è considerato risolto, in linea con l'articolo 24, paragrafo 3, del regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza. La Commissione potrà quindi valutare i traguardi e gli obiettivi della richiesta di pagamento e autorizzare il corrispondente esborso della rata del contributo finanziario o del prestito (escludendo l'importo oggetto della sospensione in ragione dell'annullamento⁸).

Annullamento al di fuori del contesto di una richiesta di pagamento

Qualora la Commissione venga a conoscenza di un annullamento al di fuori del contesto di una richiesta di pagamento, i servizi della Commissione non attenderanno la presentazione della successiva richiesta di pagamento e avvieranno immediatamente un dialogo tecnico con lo Stato membro interessato per stabilire se si sia verificato un annullamento. A seguito di tale dialogo tecnico, qualora le spiegazioni confermino i rischi di un annullamento, la Commissione dovrebbe informare per iscritto lo Stato membro in merito al fatto che essa ritiene che si sia verificato (o che possa essersi verificato) un annullamento e chiedere la presentazione di osservazioni entro un mese. Tale valutazione al di fuori della procedura relativa a una richiesta di pagamento darebbe allo Stato membro il massimo tempo per affrontare l'annullamento, dato che lo Stato membro conoscerebbe i punti di vista della Commissione e, salvo il caso in cui adotti misure correttive prima della successiva richiesta di pagamento, saprebbe che una parte del pagamento successivo sarà oggetto di sospensione secondo la procedura di cui sopra.

⁷ In linea con la comunicazione in questione, il valore massimo non può riguardare un importo superiore all'intera rata o alle intere rate contenenti traguardi annullati, tranne quando non sono stati conseguiti traguardi e obiettivi relativi al sistema di controllo dello Stato membro.

⁸ Se necessario, sarebbero oggetto di sospensione anche importi relativi a richieste di pagamento successive qualora l'ammontare della rata per la richiesta di pagamento in questione sia inferiore al valore oggetto della sospensione.

Appendice: disposizioni di legge

Articolo 24, paragrafo 3, del regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza:

La Commissione valuta in via preliminare, senza indebito ritardo e al più tardi entro due mesi dal ricevimento della richiesta, se i pertinenti traguardi e obiettivi indicati nella decisione di esecuzione del Consiglio di cui all'articolo 20, paragrafo 1, siano stati conseguiti in misura soddisfacente. Il conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi presuppone che le misure relative ai traguardi e agli obiettivi conseguiti in misura soddisfacente in precedenza non siano state annullate dallo Stato membro interessato.

Articolo 6, paragrafo 4, dell'accordo di finanziamento:

La Commissione può chiedere informazioni supplementari e/o effettuare verifiche e controlli in loco al fine di verificare il completamento di traguardi e obiettivi, anche per quanto riguarda la non annullabilità di traguardi e obiettivi precedentemente conseguiti in misura soddisfacente.

Clausola 2.2 degli accordi operativi:

[...] A norma dell'articolo 24, paragrafo 3, del regolamento RRF, il conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi presuppone che le misure relative ai traguardi e agli obiettivi conseguiti in misura soddisfacente in precedenza non siano state annullate dallo Stato membro. [Lo Stato membro] comunica alla Commissione qualsiasi modifica della documentazione indicata nel meccanismo di verifica di cui all'allegato I, sulla quale si è fondata la valutazione, che abbia carattere sostanziale tale da incidere sulla valutazione stessa o sulla valutazione dei traguardi e degli obiettivi futuri.

Lettera di richiesta di pagamento dello Stato membro:

Confermiamo che le misure relative a traguardi e obiettivi precedentemente conseguiti in misura soddisfacente non sono state annullate.