COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 10.10.2024
COM(2024) 474 final

ANNEX 2

ALLEGATO

della

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sull'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza

Allegato II - Ammissibilità delle misure nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza – data di inizio delle misure ammissibili.

Nelle prime fasi della crisi COVID-19 gli Stati membri hanno attuato individualmente e collettivamente una serie di misure volte a proteggere i cittadini e le imprese, nonché a facilitare la gestione della crisi in corso e di quelle future. Sebbene abbiano talvolta comportato costi di bilancio elevati, tali misure sono state fondamentali per proteggere la coesione economica, sociale e territoriale attenuando l'impatto sociale ed economico della crisi e aiutando sia gli Stati membri individualmente che l'Unione nel suo insieme a farvi fronte. La rapida azione della Commissione, degli Stati membri, del Parlamento europeo e del Consiglio per proporre e concordare NextGenerationEU, in particolare il dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF), ha stabilizzato le aspettative sia del mercato che della società. Tuttavia è passato del tempo tra l'inizio della crisi e l'inizio dell'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Al fine di sostenere le misure che altrimenti avrebbero potuto essere sospese a causa dell'elevato onere di bilancio che la crisi ha posto sugli Stati membri, nonché per sostenere la risposta politica tempestiva alla crisi COVID-19, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno introdotto una clausola di "retroattività" nel regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, con l'intento di sostenere la risposta politica tempestiva degli Stati membri. Inoltre, sulla base degli insegnamenti tratti dall'ultima crisi in Europa, l'obiettivo era di garantire che gli Stati membri non interrompessero o riducessero gli investimenti nel contesto della grave crisi economica e sociale causata dalla pandemia, in modo da non inasprire ulteriormente la contrazione economica. L'articolo 17, paragrafo 2, del regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza specifica pertanto che solo "*le misure avviate a decorrere dal 1º febbraio 2020 sono ammissibili a condizione che soddisfino i requisiti di cui al presente regolamento*". Una disposizione analoga e con la medesima logica è stata aggiunta quando il regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza è stato modificato per aggiungere ai piani i capitoli dedicati al piano REPowerEU (le misure incluse nel capitolo dedicato al piano REPowerEU "*sono ammissibili solo qualora abbiano inizio a decorrere dal 1º febbraio 2022*"). In sede di elaborazione e valutazione dei piani per la ripresa e la resilienza, per gli Stati membri e la Commissione è stato pertanto fondamentale determinare il momento in cui una misura potesse essere ritenuta avviata.

Una misura inizia con l'attuazione sul campo

Il regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza non definisce con precisione il concetto di "avvio", ma fornisce indicazioni sul suo significato. In particolare, poiché gli Stati membri sono tenuti a presentare la stima dei costi totali delle misure il cui "avvio" è successivo al 1º febbraio 2020, è ragionevole concludere che tutti i costi sono sostenuti, in termini statistici, dopo tale data.

In termini statistici, le spese e i beni sono registrati solo quando un progetto comincia ad essere attuato. Nell'ambito del sistema europeo dei conti nazionali e regionali (SEC 2010)[1], la contabilità pubblica opera secondo il principio della competenza, il che significa che le operazioni sono registrate nel momento in cui il valore economico è creato, trasformato, scambiato, trasferito o si estingue. Il valore economico inizia a essere creato solo dopo l'avvio dell'attuazione di una misura sul campo. Tale approccio garantisce che le attività economiche siano accuratamente rappresentate nel periodo in cui sono effettivamente svolte. Questo metodo è in contrasto con la contabilità di cassa, in cui le operazioni sono registrate al momento della ricezione o del pagamento del denaro, che di solito avviene qualche tempo dopo il completamento di un'operazione e l'emissione di una fattura.

L'accento posto sull'effettiva attuazione della misura, quando i costi si concretizzano effettivamente, è ulteriormente giustificato dal fatto che la firma di un contratto non corrisponde necessariamente all'avvio di una misura. Le misure di investimento pubblico sono generalmente precedute da diverse fasi di pianificazione, elaborazione del bilancio, appalto e preparazione. Le fasi preparatorie comprendono la negoziazione e la firma di uno o più accordi contrattuali. Gli accordi contrattuali contengono generalmente clausole che disciplinano condizioni quali quella sospensiva, risolutiva e di rescissione, la violazione degli obblighi e i casi di forza maggiore. Tali clausole possono impedire la prosecuzione o addirittura l'avvio dei lavori, ove si osservi che sono di particolare rilevanza nel contesto di una pandemia mondiale. La firma di accordi contrattuali non corrisponde quindi all'avvio di una misura. Tale interpretazione sarebbe contraria all'intento dei colegislatori e alla logica di intervento del dispositivo per la ripresa e la resilienza, in quanto comporterebbe l'esclusione di diverse misure, laddove gli Stati membri avessero deciso di non rinviare o risolvere i contratti, ma di avviarne l'attuazione e beneficiare del sostegno del dispositivo.

Pertanto, in linea con i principi statistici e giuridici di cui sopra, l'avvio di una misura è stato interpretato come l'inizio dell'attuazione della misura stessa sul campo. Tale interpretazione garantisce la coerenza con la logica e i principi del regolamento che istituisce il

[1] Il sistema europeo dei conti nazionali e regionali (SEC 2010) è il quadro dei conti nazionali dell'UE coerente con gli orientamenti internazionali in materia di contabilità nazionale. Gli Stati membri dell'UE sono tenuti a seguire questo quadro statistico macroeconomico nella compilazione dei rispettivi conti nazionali.

dispositivo per la ripresa e la resilienza e con la natura del dispositivo, basata sui risultati. L'attuazione di una misura può considerarsi avviata quando si inizia a creare valore economico.

Gli orientamenti della Commissione applicano i principi del regolamento

La Commissione ha fornito orientamenti agli Stati membri su come interpretare e applicare la clausola di retroattività. In linea con i principi stabiliti dai colegislatori nel regolamento, con il SEC 2010 e con la natura dello strumento basata sui risultati, a febbraio 2021 la Commissione ha pubblicato orientamenti destinati agli Stati membri[2] in cui specifica che le misure possono essere sostenute *solo se la loro attuazione (per la quale si sostengono i costi) ha avuto inizio il 1º febbraio 2020 o successivamente a tale data*.

Gli orientamenti che i servizi della Commissione hanno dato alle autorità nazionali che attuano il dispositivo per la ripresa e la resilienza, in risposta alle loro domande, hanno ulteriormente specificato come interpretare l'"avvio" di una misura: *i progetti la cui preparazione e le cui fasi iniziali (compresa quella di appalto) sono state avviate prima del 1º febbraio 2020 possono essere considerati ammissibili al finanziamento del dispositivo per la ripresa e la resilienza limitatamente alle fasi o ai sottoprogetti, chiaramente definiti, la cui attuazione è successiva al 1º febbraio 2020 e per i quali la totalità dei costi è registrata (secondo i termini del sistema europeo dei conti (SEC2010)) dopo tale data*.

La Commissione applica gli orientamenti per garantire coerenza

Nella sua valutazione dei piani e dell'ammissibilità delle misure a norma dell'articolo 17, paragrafo 2, la Commissione si serve pertanto di due prove chiave per garantire il rispetto dei principi di cui sopra.

1) "L'attuazione della misura proposta ha avuto inizio il 1º febbraio o successivamente a tale data?"; e
2) "I costi sostenuti per tale attuazione decorrono dal 1º febbraio o da una data successiva? Nello specifico, la totalità dei costi è stata registrata (secondo i termini del sistema europeo dei conti (SEC2010)) dopo il 1º febbraio 2020?"

Gli esempi che seguono illustrano in che modo la Commissione applica le due prove chiave.

Esempio 1

- A dicembre 2019 uno Stato membro firma un contratto per i lavori di costruzione di una nuova linea ferroviaria che collega due città della regione, creando capacità supplementari nel trasporto ferroviario.

[2] https://commission.europa.eu/publications/guidance-member-states-recovery-and-resilience-plans-part-1_en?prefLang=it.

- Dagli estratti del registro di cantiere firmato dall'appaltatore, nonché dalla prima fattura emessa da quest'ultimo, emerge che i lavori effettivi sul cantiere sono iniziati a marzo 2020.
- La Commissione ritiene pertanto che i) una fase preparatoria chiaramente definita, che non rientra nella misura del dispositivo per la ripresa e la resilienza, (firma del contratto) si sia svolta prima del 1º febbraio 2020; che ii) una fase attuativa chiaramente definita, che rientra nella misura del dispositivo per la ripresa e la resilienza, (i lavori di costruzione effettivi) abbia avuto inizio dopo il 1º febbraio 2020; e che iii) la totalità dei costi di tale fase attuativa sia registrata in termini SEC 2010 in data successiva al 1º febbraio 2020.

Esempio 2

- A dicembre 2019 uno Stato membro emette ordini di acquisto per l'acquisizione di attrezzature informatiche.
- Il documento di trasporto o di consegna che certifica il trasferimento dei beni dal venditore al soggetto acquirente risale a marzo 2020.
- La Commissione ritiene pertanto che i) una fase dell'appalto chiaramente definita [che non rientra nella misura del dispositivo per la ripresa e la resilienza] (ordini di acquisto) si sia svolta prima del 1º febbraio 2020; che ii) una fase attuativa chiaramente definita, che rientra nella misura del dispositivo per la ripresa e la resilienza, (la consegna, l'installazione e la messa in funzione) abbia avuto inizio dopo il 1º febbraio 2020; e che iii) la totalità dei costi di tale fase sia registrata in termini SEC 2010 in data successiva al 1º febbraio 2020.

Esempio 3

- Uno Stato membro richiede il sostegno del dispositivo per la ripresa e la resilienza per l'elettrificazione di una linea ferroviaria tra due grandi città, nell'ambito di un progetto di modernizzazione adottato nel 2019 che interessa un tratto ferroviario più lungo di quanto indicato nel piano per la ripresa e la resilienza.
- Il contratto per l'elettrificazione dell'intera linea ferroviaria è firmato con l'appaltatore a dicembre 2019.
- I lavori sulla linea ferroviaria tra le due città hanno inizio ad aprile 2022, come attestato dalla documentazione di progetto prevista nel contratto.
- La Commissione ritiene pertanto che i) una fase di appalto chiaramente definita, che non rientra nella misura del dispositivo per la ripresa e la resilienza, (ordini di acquisto) si sia svolta prima del 1º febbraio 2020; che ii) un sottoprogetto attuativo chiaramente definito, che rientra nella misura del dispositivo per la ripresa e la resilienza, abbia avuto inizio dopo il 1º febbraio 2020; e che iii) la totalità dei costi di tale fase sia registrata in termini SEC 2010 in data successiva al 1º febbraio 2020.