

Relazione speciale

Lo Stato di diritto nell'UE

È migliorato il quadro per la tutela degli interessi finanziari dell'UE, ma permangono rischi



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

Indice

	Paragrafo
Sintesi	I – IX
Introduzione	01 - 18
Lo Stato di diritto è un valore comune fondamentale dell'UE	01 - 02
Il monitoraggio del rispetto dei principi dello Stato di diritto nell'UE	03 - 05
Imposizione del rispetto dei principi dello Stato di diritto nell'UE	06
La tutela degli interessi finanziari dell'UE dalle violazioni dello Stato di diritto	07 - 14
Il regolamento sulla condizionalità del 2020	08 - 11
Disposizioni specifiche dei singoli fondi in materia di rispetto dello Stato di diritto: il dispositivo per la ripresa e la resilienza e la politica di coesione	12
Il regolamento finanziario	13 - 14
Responsabilità in materia di protezione dello Stato di diritto nell'UE	15 - 18
La Commissione	15
Il Consiglio e il Parlamento europeo	16 - 17
Gli Stati membri	18
Estensione e approccio dell'audit	19 - 25
Osservazioni	26 - 97
Il regolamento sulla condizionalità ha migliorato il quadro per lo Stato di diritto, ma permangono rischi	26 - 33
Il regolamento sulla condizionalità, nonché le disposizioni specifiche dell'RRF e dell'RDC, hanno consentito di migliorare il quadro dell'UE in materia di Stato di diritto	27 - 30
Alcuni aspetti di impostazione del regolamento sulla condizionalità possono comprometterne l'efficace applicazione	31 - 33

La Commissione sta ancora sviluppando la capacità amministrativa necessaria per applicare il regolamento sulla condizionalità	34 - 43
La Commissione ha iniziato a elaborare orientamenti in tempo utile	35 - 37
Gli orientamenti della Commissione mancano di chiarezza su alcuni aspetti	38 - 39
La Commissione deve ancora sviluppare la propria capacità amministrativa per applicare efficacemente il regolamento sulla condizionalità	40 - 43
La Commissione ha individuato sfide in materia di Stato di diritto, ma non ne ha valutato e documentato sistematicamente il potenziale impatto	44 - 58
Individuazione delle violazioni dei principi dello Stato di diritto negli Stati membri: la relazione annuale sullo Stato di diritto è la principale fonte di informazioni	45 - 47
Non è chiaro perché e quando la Commissione ha utilizzato altre fonti	48 - 49
La Commissione non ha documentato a sufficienza il proprio approccio graduale nel valutare i potenziali impatti sugli interessi finanziari dell'UE	50 - 55
Le riforme incompiute previste dal meccanismo di cooperazione e verifica sono state riprese nel quadro degli strumenti in vigore	56 - 58
La decisione della Commissione di ricorrere (o meno) a strumenti per tutelare gli interessi finanziari dell'UE non si è basata su criteri ben documentati	59 - 74
La Commissione ha fatto ricorso ad almeno uno dei tre strumenti per ciascuno dei sei Stati membri inclusi nel campione della Corte	60 - 62
Le questioni relative allo Stato di diritto hanno fatto oggetto di traguardi ai sensi del regolamento RRF, sebbene non sempre in modo coerente	63 - 67
La Commissione verifica le condizioni abilitanti orizzontali all'approvazione dei programmi e delle relative modifiche	68 - 72
I motivi alla base della mancata applicazione del regolamento sulla condizionalità non erano sufficientemente chiari e documentati	73 - 74
La gestione del caso ungherese è stata in linea con il regolamento sulla condizionalità	75 - 83
La valutazione della Commissione era in linea con i requisiti di cui al regolamento sulla condizionalità	76 - 79
Il Consiglio ha adottato entro il termine legale la decisione di esecuzione con cui ha sospeso il 55 % dei finanziamenti dell'UE per tre programmi di coesione	80 - 83

Sebbene l'efficacia delle misure di bilancio e correttive possa essere valutata solo in una fase successiva, permangono rischi intrinseci	84 - 97
A breve termine, le conseguenze di bilancio per il mancato rispetto dello Stato di diritto sono limitate	85 - 90
I rischi per gli interessi finanziari dell'UE non possono essere eliminati nemmeno applicando il regolamento sulla condizionalità	91 - 92
Permangono rischi specifici nell'ambito del regolamento RRF e dell'RDC in relazione alle condizioni di pagamento	93 - 95
La Commissione non aveva ancora avviato la valutazione del regolamento sulla condizionalità, prevista per gennaio 2024	96 - 97
Conclusioni e raccomandazioni	98 - 106

Allegati

Allegato I – Esempi di strumenti utilizzati dalla Banca mondiale e dal *World Justice Project* per monitorare la situazione dello Stato di diritto

Allegato II – Principali fasi dell'applicazione del regolamento sulla condizionalità

Allegato III – Parametri di riferimento del meccanismo di cooperazione e verifica e relativi traguardi nei PNRR di Bulgaria e Romania

Allegato IV – Regolamento recante disposizioni comuni per otto fondi dell'UE

Allegato V – Panoramica dell'applicazione del regolamento sulla condizionalità per l'Ungheria

Abbreviazioni e acronimi

Glossario

Risposte della Commissione

Cronologia

Équipe di audit

Sintesi

I L'UE si fonda su un insieme di valori comuni fondamentali sanciti dall'articolo 2 del trattato sull'Unione europea, tra i quali lo Stato di diritto. Il trattato sul funzionamento dell'Unione europea impone alle autorità pubbliche degli Stati membri preposte all'esecuzione dei fondi dell'UE di agire conformemente al diritto. Sancisce inoltre che l'UE e i suoi Stati membri devono combattere la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.

II La situazione dello Stato di diritto in alcuni Stati membri dell'UE è peggiorata nell'ultimo decennio. In tale contesto, con il presente audit si intende dare seguito alle misure adottate dalla Commissione mediante i nuovi strumenti a sua disposizione al fine di tutelare gli interessi finanziari dell'UE dalle violazioni dei principi dello Stato di diritto.

III Nel dicembre 2020 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato un regolamento relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'UE dalle violazioni dei principi dello Stato di diritto (il "regolamento sulla condizionalità"), Tale regolamento è entrato in vigore il 1° gennaio 2021 e, da allora, ha dato luogo all'applicazione di misure di bilancio solo una volta, ossia nei confronti dell'Ungheria nel dicembre 2022.

IV La Corte ha valutato se l'applicazione del regolamento sulla condizionalità da parte della Commissione fosse adeguata e coerente con altri meccanismi disponibili a titolo del dispositivo per la ripresa e la resilienza e del regolamento recante disposizioni comuni per il periodo 2021-2027 nel settore della politica di coesione. La Corte ha esaminato le disposizioni interne della Commissione per l'attuazione del regolamento e le azioni da questa intraprese per tutelare gli interessi finanziari dell'UE nel quadro dei tre strumenti. Il campione della Corte era composto da sei Stati membri: Bulgaria, Grecia, Italia, Ungheria, Polonia e Romania.

V La Corte ha concluso che il regolamento sulla condizionalità segna un miglioramento del quadro di riferimento in materia di Stato di diritto. Per quanto concerne il solo caso per il quale la Commissione aveva proposto misure a norma del regolamento sulla condizionalità dalla sua entrata in vigore (nei confronti dell'Ungheria), la Corte ha inoltre concluso che la proposta della Commissione era conforme al regolamento, fondata su una valutazione equa nonché complementare agli altri meccanismi di bilancio previsti dal dispositivo per la ripresa e la resilienza e dalla politica di coesione. Tuttavia, alcuni aspetti del regolamento sono di difficile

applicazione: in particolare, l'obbligo di stabilire un nesso sufficientemente diretto tra le violazioni dei principi dello Stato di diritto e gli interessi finanziari dell'UE. Inoltre, se uno Stato membro a cui sono stati sospesi i finanziamenti dell'UE non adempie gli obblighi che gli incombono nei confronti dei destinatari o beneficiari finali dei programmi dell'Unione, è possibile che nel breve termine risulti ostacolato il conseguimento degli obiettivi strategici dell'UE, esito di cui la responsabilità ultima ricadrebbe sullo Stato membro interessato, non sulla Commissione. Infine, non tutti i principali programmi di spesa dell'UE dispongono di strumenti di tutela equivalenti a quelli previsti dal dispositivo per la ripresa e la resilienza o dal regolamento recante disposizioni comuni; è questo il caso, ad esempio, della politica agricola comune.

VI Dal 2021 la Commissione adotta misure al fine di applicare il regolamento sulla condizionalità (congiuntamente ad altri strumenti disponibili), ma la Corte ha rilevato una serie di carenze:

- la Commissione non aveva ancora pienamente sviluppato la capacità amministrativa necessaria all'applicazione del regolamento sulla condizionalità in termini di assegnazione delle risorse umane adeguate, predisposizione di un sistema informatico globale per la gestione dei casi e definizione di orientamenti precisi;
- la Commissione non ha valutato né documentato sistematicamente l'impatto sugli interessi finanziari dell'UE per tutti gli Stati membri in cui ha riscontrato problemi in materia di Stato di diritto;
- per Bulgaria e Romania, si è posto termine al meccanismo di cooperazione e verifica nel settembre 2023. Comunque, le riforme incompiute previste da detto meccanismo hanno dovuto essere riprese nel quadro dei nuovi strumenti.
- Nel caso dell'Ungheria, la Commissione ha illustrato i motivi per cui ha fatto ricorso al regolamento sulla condizionalità; non ha invece motivato in modo analogo i casi in cui aveva individuato potenziali violazioni dei principi dello Stato di diritto in altri Stati membri senza però applicare le misure previste dal regolamento.

VII Alla fine di dicembre 2023, erano stati oggetto di misure di bilancio due Stati membri inclusi nel campione della Corte: l'Ungheria e la Polonia, con un futuro impatto potenziale rispettivamente di circa 22 miliardi di euro e 134 miliardi di euro. Per l'Ungheria, questo importo tiene conto della decisione del 13 dicembre 2023 di sbloccare circa 10 miliardi di euro poiché, a giudizio della Commissione, tale paese aveva soddisfatto la condizione abilitante orizzontale relativa alla Carta dei diritti

fondamentali in riferimento all'indipendenza della magistratura. Poiché l'attività di audit svolta sul campo dagli auditor della Corte si è conclusa prima di questa data, tale decisione è stata tenuta in considerazione senza però essere sottoposta ad audit. In ogni caso, agli importi indicati poc'anzi concorrono soprattutto pagamenti futuri, il che significa che le effettive conseguenze di bilancio sono state molto più limitate nel breve termine.

VIII Sebbene l'efficacia delle misure di bilancio e correttive adottate finora possa essere valutata solo in una fase successiva, la Corte ha individuato una serie di rischi che potrebbero comprometterla in modo significativo. In particolare, ha osservato che il rispetto formale, da parte di uno Stato membro, delle misure correttive che gli sono imposte potrebbe non tradursi necessariamente in miglioramenti efficaci e sostenibili sul campo che vadano al di là di un semplice esercizio di spunta dei requisiti da soddisfare. Vi è anche il rischio che tali misure siano invertite in una fase successiva o che vi sia al contempo un peggioramento sotto altri aspetti. Sebbene tali rischi possano essere valutati solo in futuro, la Corte osserva che gli obblighi della Commissione di riferire in merito all'efficacia del regolamento sulla condizionalità sono limitati alla sua valutazione attesa per gennaio 2024.

IX La Corte raccomanda alla Commissione di:

- o dotarsi della capacità amministrativa necessaria per applicare il regolamento sulla condizionalità;
- o individuare, valutare e documentare sistematicamente, per tutti gli Stati membri, il modo in cui le problematiche in materia di Stato di diritto sono state affrontate nel quadro del regolamento sulla condizionalità;
- o monitorare l'impatto delle misure connesse allo Stato di diritto;
- o fondare qualsiasi proposta di revoca delle misure di bilancio su solidi elementi probatori;
- o riferire con cadenza annuale in merito all'efficacia delle misure adottate in risposta alle violazioni dei principi dello Stato di diritto;
- o in occasione dell'elaborazione delle future proposte legislative, migliorare il quadro per lo Stato di diritto.

Introduzione

Lo Stato di diritto è un valore comune fondamentale dell'UE

01 L'UE si fonda su un insieme di valori comuni fondamentali, sanciti dall'articolo 2 del trattato sull'Unione europea (TUE). Una volta che un paese candidato diventa uno Stato membro, aderisce a una struttura giuridica basata sull'idea che tutti gli Stati membri condividono questo insieme di valori comuni. Tale principio implica che gli Stati membri contino uno sull'altro per riconoscere tali valori e rispettare le disposizioni del diritto dell'UE che li attuano. Questa fiducia reciproca è indispensabile in un'Unione basata sulla solidarietà tra gli Stati membri, in seno alla quale ingenti importi sono trasferiti a titolo del bilancio dell'UE per sostenere gli investimenti nella coesione economica, sociale e territoriale.

02 Lo Stato di diritto figura tra i valori comuni di cui all'articolo 2 del TUE. In particolare, impone che il processo legislativo sia trasparente, responsabile, democratico e pluralistico. Implica inoltre che tutti i poteri pubblici agiscano entro i limiti fissati dalla legge, nel rispetto dei valori della democrazia e dei diritti fondamentali. Concretamente, ciò significa che tutti i cittadini e tutte le imprese devono beneficiare dei principi di certezza del diritto, di tutela giurisdizionale effettiva da parte di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali nonché di non-discriminazione e uguaglianza di fronte alla legge.

Il monitoraggio del rispetto dei principi dello Stato di diritto nell'UE

03 Nel 2013 il Parlamento europeo ha proposto che gli Stati membri siano valutati periodicamente per verificare che continuino a conformarsi ai valori fondamentali dell'UE e ai requisiti della democrazia e dello Stato di diritto¹. A fronte di tale proposta, nel 2014 la Commissione ha introdotto un quadro generale per lo Stato di diritto². Tale quadro mira ad affrontare e risolvere quelle che sono reputate costituire situazioni di minaccia sistemica allo Stato di diritto in uno Stato membro.

¹ Risoluzione del Parlamento europeo, 2012; relazione di Rui Tavares, 2013; relazioni di Louis Michel e di Kinga Göncz, 2014.

² Comunicazione della Commissione "Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto", COM(2014) 158.

04 La strumentazione della Commissione in materia di Stato di diritto e di monitoraggio della situazione in tale settore si è evoluta nel tempo, in particolare con l'istituzione, nel 2020, del ciclo annuale sullo Stato di diritto, che è uno strumento preventivo. Fino a metà 2023, quando si è posto termine al meccanismo di cooperazione e verifica, comprendeva tre principali strumenti di monitoraggio, due dei quali erano precedenti all'introduzione della strumentazione del 2014 (cfr. [riquadro 1](#)).

Riquadro 1

Gli strumenti di monitoraggio dello Stato di diritto

La **relazione annuale sullo Stato di diritto** della Commissione esamina gli sviluppi prodottisi in tutti gli Stati membri in quattro settori chiave: i sistemi giudiziari, le discipline anticorruzione, il pluralismo e la libertà dei media, nonché altre questioni istituzionali relative al sistema di bilanciamento dei poteri. La relazione contiene capitoli per paese, che si basano su una valutazione qualitativa effettuata dalla Commissione e analizzano i nuovi sviluppi realizzatisi rispetto alla relazione precedente. Dal 2020 la Commissione ha pubblicato quattro relazioni³.

La relazione 2022 conteneva per la prima volta raccomandazioni specifiche per gli Stati membri. La relazione 2023 comprende anch'essa raccomandazioni, ma aggiunge una valutazione dell'attuazione delle raccomandazioni formulate un anno prima.

Il **quadro di valutazione UE della giustizia** è stato varato nel 2013 e consente di monitorare l'efficacia dei sistemi giudiziari nazionali sulla base di tre elementi: l'efficienza (durata dei procedimenti giudiziari, rapporto cause definite/cause nuove o "tasso di ricambio" e numero di cause pendenti), la qualità (accessibilità, risorse umane, digitalizzazione, bilancio, formazione) e l'indipendenza (percezione dell'indipendenza della giustizia, garanzie per l'indipendenza strutturale, anche dei giudici, e funzionamento delle procure). Ogni anno fornisce dati agli Stati membri al fine di aiutarli a migliorare l'efficacia dei rispettivi sistemi giudiziari nazionali⁴.

³ Commissione europea, [Meccanismo per lo Stato di diritto](#).

⁴ [Quadro di valutazione UE della giustizia](#).

Il **meccanismo di cooperazione e verifica** è stato introdotto come misura transitoria nel 2007, al momento dell'adesione della Bulgaria e della Romania all'UE, allo scopo di aiutare i due nuovi Stati membri a porre rimedio alle carenze dei rispettivi sistemi giudiziari nonché a combattere la corruzione e, nel caso della Bulgaria, la criminalità organizzata. Sono stati introdotti parametri di riferimento specifici per consentire alla Commissione di monitorare la situazione in questi due paesi. Inizialmente previsto per una durata massima di tre anni⁵, il meccanismo è stato formalmente chiuso nel settembre 2023⁶. Il monitoraggio prosegue nel quadro delle relazioni annuali sullo Stato di diritto, come avviene per tutti gli Stati membri.

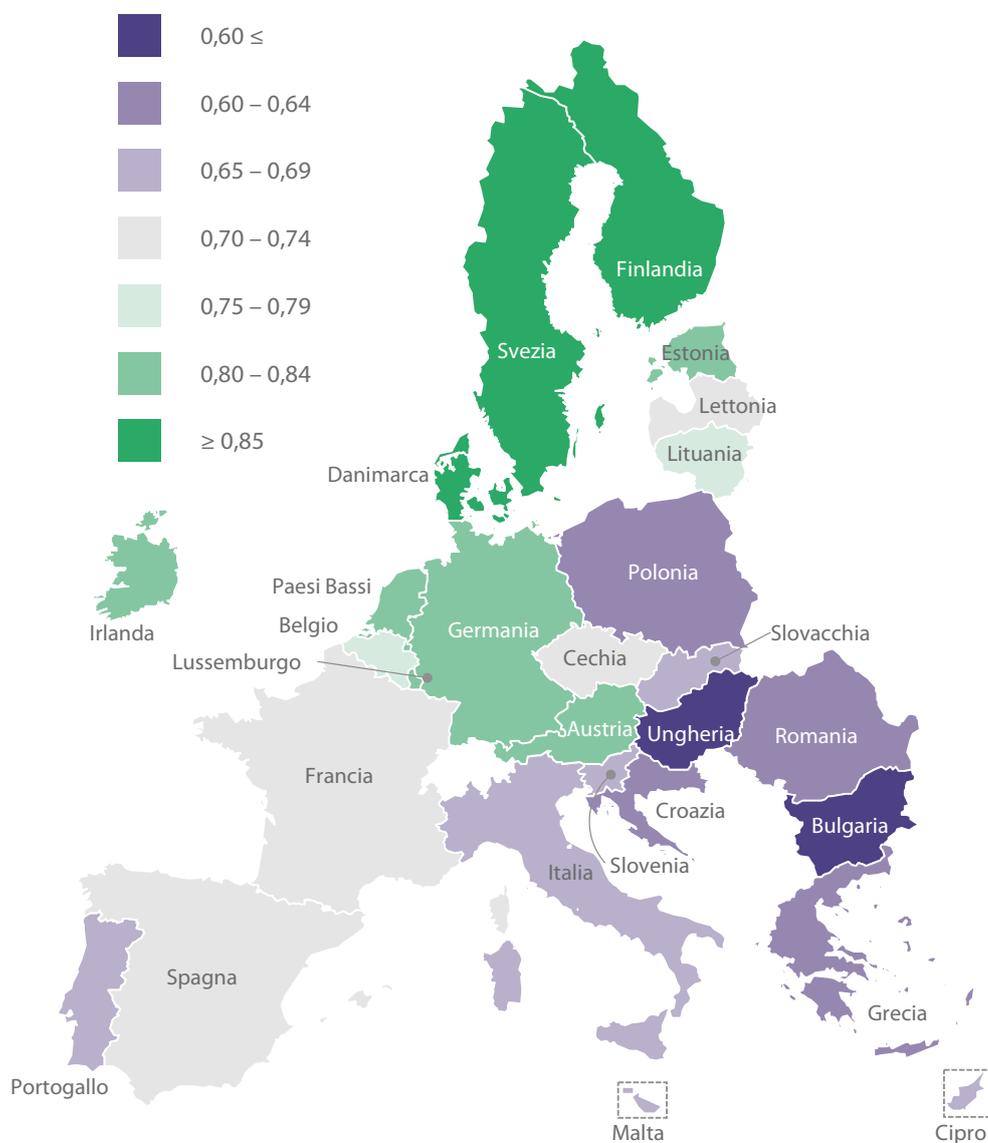
05 Oltre agli strumenti di monitoraggio dell'UE di cui sopra, diverse organizzazioni non governative (ONG) elaborano le proprie classifiche sullo Stato di diritto nei diversi paesi del mondo, compresi gli Stati membri dell'UE. L'*allegato I* fornisce maggiori informazioni sul modo in cui la Banca mondiale e il *World Justice Project* valutano e classificano il rispetto dei principi dello Stato di diritto nel mondo. L'indice sullo Stato di diritto del *World Justice Project*, il cui punteggio complessivo per il 2022 è presentato nella *figura 1*, è una delle fonti utilizzate dalla Commissione nella sua ultima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale⁷.

⁵ Atto di adesione della Repubblica di Bulgaria e della Romania all'Unione europea, articoli 37 e 38 del protocollo relativo alle condizioni e modalità d'ammissione della Repubblica di Bulgaria e della Romania all'Unione europea, [GU L 157](#) del 21.6.2005.

⁶ [Decisione \(UE\) 2023/1785 della Commissione](#) che abroga la decisione 2006/929/CE che istituisce un meccanismo di cooperazione e verifica dei progressi compiuti dalla Bulgaria; e [decisione \(UE\) 2023/1786 della Commissione](#) che abroga la decisione 2006/928/CE che istituisce un meccanismo di cooperazione e verifica dei progressi compiuti dalla Romania.

⁷ Commissione europea, [Ottava relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale](#), pag. 219.

Figura 1 – Classifica degli Stati membri in base al rispetto dello Stato di diritto



Fonte: *World Justice Project – Rule of Law Index 2022*, punteggio complessivo. Più il punteggio complessivo è elevato, più il paese in questione rispetta i principi dello Stato di diritto.

Imposizione del rispetto dei principi dello Stato di diritto nell'UE

06 Esistono due procedure principali per il trattamento delle violazioni dello Stato di diritto da parte degli Stati membri: la procedura di infrazione prevista ai sensi dell'articolo 258 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e, in ultima istanza, la procedura di cui all'articolo 7 del trattato sull'Unione europea (TUE).

- o A norma dell'articolo 258 del TFUE, la Commissione può avviare procedure di infrazione nei confronti degli Stati membri per inadempimento degli obblighi previsti dai trattati dell'UE, in particolare in caso di violazione dello Stato di diritto.
- o L'articolo 7 del TUE, introdotto dal trattato di Amsterdam nel 1997, consente al Consiglio di constatare che esiste un rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo 2 del TUE. Detto articolo prevede due meccanismi per proteggere i valori dell'UE: misure preventive, qualora vi sia un evidente rischio di violazione, e sanzioni, se è stato accertato il verificarsi di tale violazione. La gamma di possibili sanzioni può comprendere la sospensione dei diritti di voto in seno al Consiglio e al Consiglio europeo. Fino ad oggi, la procedura preventiva è stata avviata due volte: nel 2017 dalla Commissione nei confronti della Polonia⁸ e nel 2018 dal Parlamento europeo nei confronti dell'Ungheria⁹. Il Consiglio non si è ancora pronunciato sulle proposte e l'esito di entrambe le procedure è ancora pendente.

La tutela degli interessi finanziari dell'UE dalle violazioni dello Stato di diritto

07 Le violazioni dello Stato di diritto da parte degli Stati membri possono compromettere la sana gestione finanziaria del bilancio dell'UE e incidere sulla tutela degli interessi finanziari di quest'ultima. Possono ripercuotersi sul corretto funzionamento delle autorità pubbliche che eseguono il bilancio dell'UE e che sono preposte al controllo, alla sorveglianza e all'audit finanziari afferenti, nonché sull'effettivo controllo giurisdizionale da parte di organi giurisdizionali indipendenti,

⁸ Commissione europea, Proposta di decisione del Consiglio sulla constatazione dell'esistenza di un evidente rischio di violazione grave dello Stato di diritto da parte della Repubblica di Polonia, [COM\(2017\) 835](#) del 20.12.2017.

⁹ Risoluzione del Parlamento europeo del 12 settembre 2018, [\(2017/2131\(INL\)\)](#).

sulla prevenzione e la sanzione delle frodi e della corruzione o ancora su altre situazioni o condotta di autorità rilevanti per la sana gestione finanziaria dei fondi¹⁰.

Il regolamento sulla condizionalità del 2020

08 Nel 2018 la Commissione ha presentato una proposta di regolamento per tutelare gli interessi finanziari dell'UE dalle carenze riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri¹¹. Nello stesso anno la Corte ha formulato un parere su tale proposta (cfr. [riquadro 2](#)).

Riquadro 2

Parere del 2018 della Corte dei conti europea sulla proposta della Commissione concernente un regolamento sulla condizionalità legata al rispetto dello Stato di diritto

Nel parere del 2018¹² su tale proposta, la Corte ha accolto favorevolmente l'iniziativa legislativa e ha concordato con l'opinione della Commissione secondo cui decisioni illegittime e arbitrarie delle autorità pubbliche responsabili della gestione dei fondi e del controllo giurisdizionale possono ledere gli interessi finanziari dell'Unione.

La Corte ha inoltre formulato cinque raccomandazioni, quattro delle quali sono state attuate nel regolamento sulla condizionalità adottato. L'unica che non è stata accolta è stata quella che chiedeva alla Commissione di valutare, prima di decidere in merito alle misure da proporre, le possibili implicazioni di una riduzione dei finanziamenti UE per il bilancio dello Stato membro interessato.

¹⁰ Articolo 4, paragrafo 2, del regolamento sulla condizionalità.

¹¹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri, [COM\(2018\) 324](#).

¹² [Parere 01/2018](#), paragrafo 10.

09 Nel dicembre 2020 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato un regolamento relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'UE dalle violazioni dei principi dello Stato di diritto¹³ (il “regolamento sulla condizionalità”), entrato in vigore il 1° gennaio 2021.

10 Obiettivo del regolamento non è risolvere le violazioni dei principi dello Stato di diritto, bensì tutelare gli interessi finanziari dell'UE dagli effetti che queste producono. Si applica all'intero bilancio dell'UE (ossia all'insieme delle entrate e delle spese) nonché a tutti gli altri interessi finanziari dell'UE, compreso NextGenerationEU. A determinate condizioni, offre la possibilità di sospendere, di ridurre o di vietare l'accesso degli Stati membri ai finanziamenti dell'UE (cfr. [riquadro 3](#)).

Riquadro 3

Applicazione del regolamento sulla condizionalità

Nel proporre al Consiglio l'adozione di misure di bilancio in caso di violazione dei principi dello Stato di diritto, la Commissione deve dimostrare che tali violazioni compromettono o rischiano seriamente di compromettere, in modo sufficientemente diretto, la sana gestione finanziaria del bilancio dell'UE o la tutela degli interessi finanziari di quest'ultima.

Le misure di bilancio proposte devono essere proporzionate alla natura, alla durata, alla gravità e alla portata delle violazioni dei principi dello Stato di diritto. Le misure riguardano, per quanto possibile, le azioni dell'UE interessate dalle violazioni. Il regolamento impone inoltre alla Commissione di valutare se altre procedure non consentano una tutela più efficace degli interessi finanziari dell'UE.

Infine, il Consiglio può adottare la proposta della Commissione, con o senza modifiche, e decidere a maggioranza qualificata di imporre misure di bilancio nei confronti dello Stato membro interessato. Tale procedura sfocia in una decisione di esecuzione del Consiglio.

Un voto a maggioranza qualificata corrisponde a un voto favorevole da parte di almeno il 55 % dei membri del Consiglio (ossia, nella pratica, 15 Stati membri su 27) che rappresentino almeno il 65 % della popolazione dell'UE.

¹³ Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la tutela del bilancio dell'Unione (GU L 433I del 22.12.2020, pagg. 1-10).

11 L'*allegato II* presenta sinteticamente le principali fasi dell'applicazione del regolamento sulla condizionalità.

Disposizioni specifiche dei singoli fondi in materia di rispetto dello Stato di diritto: il dispositivo per la ripresa e la resilienza e la politica di coesione

12 Né il regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility – RRF*)¹⁴ né il regolamento recante disposizioni comuni (RDC)¹⁵, che disciplina i quattro fondi della politica di coesione, un fondo per la pesca e tre fondi per gli affari interni, sono stati creati specificamente per fronteggiare le violazioni dei principi dello Stato di diritto negli Stati membri. Tuttavia, entrambi i testi prevedono strumenti che possono essere utilizzati per tutelare gli interessi finanziari dell'UE da tali violazioni, anche se in modi diversi.

- Per quanto riguarda l'RRF, la Commissione deve far sì che i piani nazionali per la ripresa e la resilienza (PNRR) degli Stati membri affrontino efficacemente un sottoinsieme significativo di raccomandazioni specifiche per paese e altri nodi individuati in altri documenti pertinenti ufficialmente adottati dalla Commissione nell'ambito della procedura del semestre europeo. Le raccomandazioni specifiche per paese e le altre sfide individuate possono tradursi, nei PNRR, in traguardi e obiettivi per riforme o investimenti tesi a sciogliere i nodi connessi allo Stato di diritto nello Stato membro in questione (traguardi relativi allo Stato di diritto). Inoltre, nell'esaminare i PNRR, la Commissione è tenuta a valutare se gli Stati membri abbiano adottato disposizioni adeguate per prevenire, individuare e correggere la frode, la corruzione e i conflitti di interesse al momento di utilizzare i fondi dell'RRF. Come tutti gli altri fondi dell'UE, anche quelli a titolo dell'RRF devono essere attuati in conformità del regolamento sulla condizionalità¹⁶.
- L'RDC impone quattro condizioni preliminari generali o "condizioni abilitanti orizzontali". Una di esse subordina i finanziamenti dell'UE all'effettiva applicazione e attuazione dalla Carta dei diritti fondamentali. Uno di questi diritti,

¹⁴ Regolamento (UE) 2021/241.

¹⁵ Regolamento (UE) 2021/1060.

¹⁶ Articolo 8 del regolamento (UE) 2021/241.

che è anche un valore essenziale dello Stato di diritto, è il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice indipendente e imparziale¹⁷.

Il regolamento finanziario

13 Il regolamento finanziario¹⁸ contiene le norme generali applicabili al bilancio dell'UE. Sebbene il suo obiettivo primario non sia affrontare l'impatto finanziario delle violazioni dello Stato di diritto negli Stati membri, la Commissione può ricorrere ad alcune delle procedure da esso previste per fronteggiare determinate situazioni che possono derivare da tali violazioni, quali irregolarità, casi di frode e conflitti di interessi. Ad esempio, la Commissione può vietare la sottoscrizione di impegni giuridici futuri sulla base del sistema di individuazione precoce e di esclusione (*Early Detection and Exclusion System* – EDES), oppure sospendere o rescindere contratti o convenzioni di sovvenzione.

14 Negli ultimi anni la Corte ha sottoposto ad audit l'uso, da parte della Commissione e degli Stati membri, di strumenti quali EDES e ARACHNE¹⁹ per tutelare gli interessi finanziari dell'UE da controparti inaffidabili, ossia coinvolte in pratiche fraudolente o corruzione. In una relazione pubblicata nel 2022²⁰, la Corte ha concluso che il sistema della "lista nera" dell'EDES non è usato in modo efficace e ha raccomandato di renderne obbligatorio l'utilizzo nell'ambito della gestione concorrente. In un audit più recente sulla prevenzione dei conflitti di interesse nella spesa dell'UE per la coesione e l'agricoltura²¹, la Corte ha individuato lacune nelle misure poste in essere per rilevare, risolvere e segnalare i casi di conflitto.

¹⁷ Articolo 47 della [Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea](#).

¹⁸ [Regolamento \(UE\) 2018/1046](#).

¹⁹ Presentazione della Commissione sullo [strumento di valutazione del rischio Arachne](#).

²⁰ [Relazione speciale 11/2022](#), "Proteggere il bilancio dell'UE – Lo strumento dell'esclusione va utilizzato meglio".

²¹ [Relazione speciale 06/2023](#), "Conflitto di interessi nella spesa dell'UE per la coesione e l'agricoltura – Esiste un quadro giuridico, ma vi sono lacune nelle misure di trasparenza e individuazione".

Responsabilità in materia di protezione dello Stato di diritto nell'UE

La Commissione

15 In qualità di custode dei trattati dell'UE, la Commissione è responsabile di individuare e affrontare possibili violazioni dello Stato di diritto negli Stati membri. La Commissione monitora lo Stato di diritto negli Stati membri, individua le possibili violazioni e propone misure per fronteggiarle attraverso le varie procedure a sua disposizione. È responsabile della gestione del bilancio dell'UE e deve assicurare la corretta applicazione del regolamento finanziario e delle disposizioni specifiche dei singoli fondi per proteggere il bilancio dell'UE da tutti i rischi, compresi quelli derivanti da violazioni dello Stato di diritto negli Stati membri. Infine, può dare avvio alle procedure di cui all'articolo 7 del TUE.

Il Consiglio e il Parlamento europeo

16 Il Consiglio svolge un ruolo fondamentale nella tutela degli interessi finanziari dell'UE dalle violazioni dello Stato di diritto, in quanto ha il potere di adottare decisioni giuridicamente vincolanti per tutte le misure previste dall'articolo 7 del TUE e dal regolamento sulla condizionalità. Approva inoltre tutti i PNRR a norma del regolamento RRF, compresi i traguardi, gli obiettivi e le misure relative a questioni che riguardano lo Stato di diritto.

17 Il Parlamento europeo può avviare procedure a norma dell'articolo 7 del TUE e detiene determinati diritti a essere informato dalla Commissione in merito alle varie misure proposte e adottate ai sensi del regolamento sulla condizionalità. Può inoltre affrontare questioni relative allo Stato di diritto nell'ambito della procedura annuale di scarico. Tuttavia, non dispone di alcun potere decisionale.

Gli Stati membri

18 La responsabilità del rispetto degli obblighi derivanti dai trattati dell'UE, compreso il rispetto dello Stato di diritto, spetta in primo luogo agli Stati membri²². Le amministrazioni nazionali sono i principali organismi responsabili dell'attuazione della politica di coesione e dell'RRF. In genere sono loro ad attuare e valutare le misure

²² Articolo 4, paragrafo 3, del TUE.

finanziate dall'UE. Tale processo comprende la selezione dei progetti, la concessione di sovvenzioni e l'aggiudicazione di appalti pubblici nonché l'espletamento di audit di conformità. Sia per la politica di coesione che per l'RRF, la garanzia della Commissione in merito alla legittimità e regolarità della spesa dei fondi dell'UE nonché alla performance si basa pertanto soprattutto su controlli e audit efficaci effettuati dagli Stati membri. A norma del regolamento sulla condizionalità, la Commissione propone misure di bilancio e il Consiglio le adotta. Tuttavia, spetta agli Stati membri proporre e attuare misure volte a porre rimedio alle violazioni dello Stato di diritto e quindi a eliminare i rischi per gli interessi finanziari dell'UE.

Estensione e approccio dell'audit

19 Diversi indicatori mostrano che la situazione dello Stato di diritto in alcuni Stati membri dell'UE è peggiorata nell'ultimo decennio (cfr. *allegato I*). A qualche anno dall'entrata in vigore del regolamento sulla condizionalità, la Corte ha quindi deciso di espletare il presente audit al fine di valutare in che modo la Commissione abbia finora utilizzato i nuovi strumenti a propria disposizione per tutelare gli interessi finanziari dell'UE dalle violazioni dei principi dello Stato di diritto. L'audit dà inoltre seguito al parere espresso dalla Corte nel 2018, nel quale aveva accolto favorevolmente la proposta legislativa iniziale della Commissione. La Corte si attende che la presente relazione aiuti la Commissione a utilizzare al meglio questi nuovi strumenti entro la fine del periodo coperto dall'attuale quadro finanziario pluriennale (QFP) (2021-2027).

20 Con il presente audit la Corte ha verificato se la Commissione abbia applicato il regolamento sulla condizionalità in maniera appropriata e coerente con gli altri strumenti disponibili nel quadro dell'RRF e della politica di coesione per proteggere il bilancio dell'UE dalle violazioni dei principi dello Stato di diritto. In particolare, gli auditor della Corte hanno verificato se:

- il regolamento sulla condizionalità avesse integrato efficacemente gli altri strumenti dell'RRF e della politica di coesione volti a tutelare gli interessi finanziari dell'UE;
- la Commissione avesse adottato misure efficaci e tempestive per applicare il regolamento sulla condizionalità;
- le procedure messe in atto dalla Commissione siano state efficaci nell'individuare le violazioni dei principi dello Stato di diritto negli Stati membri e nel valutarne sistematicamente l'impatto sugli interessi finanziari dell'UE in modo obiettivo, imparziale ed equo;
- la Commissione avesse coordinato adeguatamente il proprio utilizzo dei diversi strumenti disponibili per tutelare gli interessi finanziari dell'UE e vi facesse ricorso in modo coerente;
- prima di proporre misure di bilancio, la Commissione ne avesse valutato l'adeguatezza e la proporzionalità rispetto ai rischi constatati da mitigare al fine di tutelare gli interessi finanziari dell'UE;

- o la Commissione avesse adottato tutti i provvedimenti necessari per essere in grado di valutare se le misure correttive che gli Stati membri dovevano adottare avrebbero tutelato efficacemente gli interessi finanziari dell'UE contro le violazioni dei principi dello Stato di diritto individuate.

21 L'audit ha riguardato il periodo compreso tra l'entrata in vigore del regolamento sulla condizionalità nel gennaio 2021 e dicembre 2023.

22 Nell'ambito dell'audit, la Corte ha esaminato:

- o le disposizioni interne adottate dalla Commissione per far rispettare il regolamento sulla condizionalità;
- o le azioni della Commissione volte a tutelare gli interessi finanziari dell'UE attraverso il regolamento sulla condizionalità, il regolamento RRF e l'RDC per il periodo 2021-2027 riguardante i fondi della politica di coesione (il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo Plus, il Fondo di coesione e il Fondo per una transizione giusta).

23 Il lavoro di audit della Corte si è incentrato sulle azioni adottate dalla Commissione per un campione di sei Stati membri, tra cui i paesi oggetto delle procedure a titolo dell'articolo 7 del TUE (Polonia e Ungheria) e del regolamento sulla condizionalità (Ungheria), nonché quelli interessati dal meccanismo di cooperazione e verifica (Romania e Bulgaria). Nel campione sono state incluse anche la Grecia e l'Italia, sulla base dei problemi individuati in materia di Stato di diritto (cfr. *allegato I*) e della loro rilevanza, nonché per ragioni di equilibrio geografico.

24 La Corte ha proceduto a un esame documentale delle informazioni di pubblico dominio e dei documenti interni della Commissione connessi alle azioni da essa intraprese a titolo del regolamento sulla condizionalità nonché al ricorso da essa fatto ad altri strumenti di protezione previsti dall'RRF e dall'RDC in materia di Stato di diritto. La Corte ha inoltre tenuto colloqui con funzionari dei competenti servizi della Commissione.

25 L'audit non ha riguardato l'attuazione dell'RRF né l'esecuzione dei fondi coperti dall'RDC. Negli Stati membri del campione la Corte non ha realizzato alcun lavoro di audit inteso a esaminarne direttamente il rispetto dello Stato di diritto. Poiché l'attività di audit svolta sul campo dagli auditor della Corte si è conclusa prima che la Commissione decidesse, il 13 dicembre 2023, che l'Ungheria aveva parzialmente soddisfatto talune condizioni abilitanti orizzontali, tale decisione è stata tenuta in considerazione senza però essere sottoposta ad audit. La Corte non ha neppure verificato se le misure correttive e di bilancio imposte in virtù del regolamento sulla condizionalità fossero state efficaci nell'ovviare alle carenze individuate dalla Commissione in relazione ai principi dello Stato di diritto.

Osservazioni

Il regolamento sulla condizionalità ha migliorato il quadro per lo Stato di diritto, ma permangono rischi

26 La Corte ha valutato in che misura il regolamento sulla condizionalità abbia integrato efficacemente gli altri strumenti al fine di tutelare gli interessi finanziari dell'UE e di assicurare la sana gestione finanziaria dei fondi dell'UE nell'ambito dell'RRF e della politica di coesione. In tale contesto, la Corte ha esaminato le disposizioni giuridiche contenute nei regolamenti riguardanti tutti e tre gli strumenti e i loro eventuali limiti.

Il regolamento sulla condizionalità, nonché le disposizioni specifiche dell'RRF e dell'RDC, hanno consentito di migliorare il quadro dell'UE in materia di Stato di diritto

27 L'entrata in vigore del regolamento sulla condizionalità nel gennaio 2021 ha dotato la Commissione di uno strumento specificamente inteso a tutelare gli interessi finanziari dell'UE contro le violazioni dei principi dello Stato di diritto e ad assicurare la sana gestione finanziaria dei fondi dell'UE, di cui la Commissione è responsabile in ultima istanza nell'ambito della procedura annuale di discharge. Come già sottolineato dalla Corte nel proprio parere, il meccanismo adottato conferisce alla Commissione un ruolo più incisivo ed è più diretto e temporalmente definito rispetto a quello di cui all'articolo 7 del TUE.

28 Il regolamento sulla condizionalità elenca le situazioni indicative di violazioni dei principi dello Stato di diritto, nonché gli aspetti che ogni violazione del genere deve interessare perché si applichi il regolamento. Consente inoltre alla Commissione di agire in modo preventivo, ossia prima che gli interessi finanziari dell'UE siano lesi, fornendo una base giuridica e una procedura chiare. A tale riguardo, il regolamento sulla condizionalità contribuisce a migliorare il quadro per la tutela degli interessi finanziari dell'UE contro le violazioni dei principi dello Stato di diritto, in quanto non è soggetto alle stesse limitazioni di altri strumenti che non hanno tale protezione tra gli obiettivi principali. Nella presente relazione sono trattati due di questi strumenti: il regolamento RRF e l'RDC.

29 Nel complesso, l'insieme di strumenti – tra cui il regolamento sulla condizionalità, i traguardi e gli obiettivi relativi allo Stato di diritto a norma del regolamento RRF, nonché la condizione abilitante orizzontale relativa alla Carta dei diritti fondamentali a norma dell'RDC – si traduce in un quadro più completo per la tutela degli interessi finanziari dell'UE contro le violazioni dei principi dello Stato di diritto nel periodo 2021-2027. Tuttavia, mentre il regolamento sulla condizionalità riguarda tutti i fondi dell'UE, le condizioni abilitanti orizzontali dell'RDC si applicano solamente agli otto fondi menzionati e non ad altri fondi dell'UE che riguardano, ad esempio, la politica agricola comune.

30 Infine, tutte le misure di bilancio proposte dalla Commissione a norma del regolamento sulla condizionalità sono adottate dal Consiglio a maggioranza qualificata o respinte. Ciò illustra la responsabilità comune della Commissione e di tutti gli Stati membri nella tutela degli interessi finanziari dell'UE dagli effetti negativi delle violazioni dei principi dello Stato di diritto (cfr. paragrafo **18**).

Alcuni aspetti di impostazione del regolamento sulla condizionalità possono comprometterne l'efficace applicazione

Il regolamento sulla condizionalità non specifica cosa si intenda per nesso “sufficientemente diretto” tra le violazioni dei principi dello Stato di diritto e gli interessi finanziari dell'UE

31 La condizione secondo cui le violazioni dei principi dello Stato di diritto in uno Stato membro devono compromettere o rischiare seriamente di compromettere la sana gestione finanziaria del bilancio dell'UE o la tutela degli interessi finanziari dell'UE “in modo sufficientemente diretto” è un aspetto importante in merito al quale le disposizioni finali del regolamento sulla condizionalità differiscono dalla proposta su cui la Corte ha basato il proprio parere²³. Poiché il regolamento non fornisce criteri dettagliati per valutare e stabilire l'esistenza di tale nesso, questa modifica ne ha reso l'applicazione più restrittiva e difficile di quanto prospettato inizialmente.

A breve termine, un blocco dei fondi dell'UE può ostacolare il conseguimento degli obiettivi strategici dell'UE

32 Le misure di bilancio stabilite nel regolamento sulla condizionalità comprendono la sospensione dei pagamenti o dell'esecuzione dell'impegno giuridico nonché il divieto di assumere nuovi impegni giuridici o di concludere nuovi accordi su prestiti o

²³ Parere 01/2018.

altri strumenti. Il regolamento chiarisce che l'imposizione di misure di bilancio non pregiudica gli obblighi dello Stato membro nei confronti dei destinatari finali o dei beneficiari del programma in questione. Nel caso della gestione concorrente, lo Stato membro deve riferire in merito all'adempimento dei propri obblighi nei confronti dei destinatari finali o dei beneficiari.

33 In ultima analisi, spetta agli Stati membri rispettare lo Stato di diritto e gli obblighi giuridici vigenti a cui sono soggetti. Questa responsabilità non può ricadere sulla Commissione. Tuttavia, nel breve termine, tali misure di bilancio rischiano di privare le autorità nazionali della capacità finanziaria o giuridica di cui avrebbero invece disposto per attuare i programmi se avessero beneficiato del sostegno dell'UE. Il mancato rispetto da parte di uno Stato membro degli obblighi ad esso incombenti può incidere sul conseguimento degli obiettivi dell'UE, quali la coesione sociale e territoriale e lo sviluppo professionale e personale di chi segue un percorso di istruzione, con potenziali ripercussioni negative sui cittadini dell'UE nel breve termine. Ad esempio, degli studenti potrebbero non essere in grado di partecipare a un programma di scambio Erasmus+.

La Commissione sta ancora sviluppando la capacità amministrativa necessaria per applicare il regolamento sulla condizionalità

34 La Corte ha esaminato le misure adottate dalla Commissione per applicare il regolamento sulla condizionalità. In particolare, ha verificato in che modo la Commissione avesse elaborato orientamenti per individuare e valutare le violazioni dei principi dello Stato di diritto e se lo avesse fatto in tempo utile. Oltre agli aspetti procedurali, la Corte ha anche valutato se la Commissione avesse assegnato risorse umane adeguate e se avesse predisposto un efficace sistema di gestione dei casi per applicare il regolamento sulla condizionalità.

La Commissione ha iniziato a elaborare orientamenti in tempo utile

35 La Commissione ha avviato i lavori interni relativi alla messa in atto del regolamento sulla condizionalità all'inizio del 2021. Il primo progetto di orientamenti ufficiali, pubblicato il 18 marzo 2022²⁴, era pronto nel marzo 2021. Pubblicando i propri orientamenti, dopo le sentenze pronunciate dalla Corte di giustizia dell'Unione

²⁴ Orientamenti della Commissione sull'applicazione della condizionalità (2022/C 123/02).

europea nel febbraio 2022²⁵, la Commissione ha informato tutte le parti interessate come avrebbe applicato il regolamento sulla condizionalità in maniera obiettiva, equa, imparziale e basata sui fatti, garantendo l'equità dei procedimenti, la non discriminazione e la parità di trattamento degli Stati membri. La pubblicazione di tali orientamenti era un requisito per l'accordo politico degli Stati membri sull'adozione del regolamento in questione²⁶.

36 La Commissione ha inoltre redatto una serie di istruzioni interne rivolte al personale (le "note di orientamento interne") comprendenti vari documenti, quali una nota metodologica, una lista di controllo per l'apertura dei casi, tabelle del flusso di lavoro/del ciclo di vita dei casi nonché norme procedurali interne riguardanti l'applicazione del regolamento sulla condizionalità. Terminata nel dicembre 2021, la prima versione è aggiornata regolarmente, da ultimo (nel corso del periodo oggetto del presente audit) nel maggio 2022.

37 Gli orientamenti pubblicati e le note orientative interne coprono tutte le fasi procedurali necessarie (cfr. *allegato II*) con differenti livelli di dettaglio. Soddisfano i requisiti di base del regolamento sulla condizionalità in quanto spiegano al personale della Commissione come effettuare una valutazione qualitativa approfondita in maniera oggettiva, imparziale ed equa. Specificano inoltre possibili fonti di informazione per individuare le violazioni dei principi dello Stato di diritto negli Stati membri, sulla base dell'elenco indicativo di cui al regolamento²⁷. Tuttavia, secondo le note di orientamento interne, tali fonti di informazione devono essere consultate caso per caso piuttosto che sistematicamente per tutti gli Stati membri.

Gli orientamenti della Commissione mancano di chiarezza su alcuni aspetti

38 Nel complesso, la Corte ritiene che le note di orientamento interno e gli orientamenti pubblicati, considerati nel loro insieme, non forniscano dettagli sufficienti per orientare il personale della Commissione in alcuni settori. In particolare, non sono sufficientemente precisi riguardo ad alcuni aspetti fondamentali, il che impedisce

²⁵ Sentenza del 16 febbraio 2022, *Ungheria contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97 e sentenza del 16 febbraio 2022, *Repubblica di Polonia contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98.

²⁶ Conclusioni del Consiglio europeo, 10-11 dicembre 2020, sezione I, punto 2, lettere b) e c).

²⁷ Considerando 16 del regolamento sulla condizionalità.

un'applicazione uniforme ed efficace del regolamento sulla condizionalità in tutti gli Stati membri e per tutte le situazioni alle quali può essere applicabile:

- Forniscono consigli insufficienti sul modo di valutare l'esistenza di un nesso sufficientemente diretto tra le violazioni dei principi dello Stato di diritto e i rischi per la sana gestione finanziaria del bilancio dell'UE o la tutela degli interessi finanziari della stessa. Gli orientamenti pubblicati precisano che il nesso deve essere "reale o effettivo"²⁸. Le note di orientamento interno si limitano a stabilire che l'esistenza di un nesso sufficientemente diretto può essere presunta se situazioni o comportamenti analoghi hanno inciso sul bilancio dell'UE in passato. Inoltre, non forniscono indicazioni sufficienti circa il tipo di minacce all'indipendenza del sistema giudiziario che può costituire un nesso sufficientemente diretto;
- non precisano in maniera adeguata in che modo la Commissione assicurerà un approccio proattivo nella valutazione dei casi relativi al regolamento sulla condizionalità;
- contengono troppi pochi dettagli sul modo in cui l'insieme limitato delle misure di bilancio possibili a titolo del regolamento sulla condizionalità possa essere utilizzato per affrontare efficacemente le violazioni dei principi dello Stato di diritto aventi un nesso sufficientemente diretto con rischi per le risorse proprie dell'UE, quali le entrate derivanti dall'IVA e i dazi doganali;
- contengono poche informazioni su come poter valutare l'efficacia delle misure di bilancio e correttive.

39 Per quanto riguarda la complementarità con altri strumenti, sia gli orientamenti pubblicati che le note di orientamento interne forniscono istruzioni su come giustificare il ricorso al regolamento sulla condizionalità a fronte di altri strumenti (ad esempio, le possibilità offerte dal regolamento RRF e dall'RDC). Tuttavia, non coprono aspetti essenziali quali l'ambito di applicazione di tali strumenti, le misure possibili o la procedura di adozione da seguire. L'assenza di orientamenti dettagliati su tali aspetti può ostacolare l'applicazione coerente di tutti gli strumenti disponibili da parte della Commissione e rende difficile per quest'ultima giustificare la decisione di ricorrere a uno strumento specifico o a più strumenti in risposta a determinate sfide.

²⁸ Punto 33 degli orientamenti.

La Commissione deve ancora sviluppare la propria capacità amministrativa per applicare efficacemente il regolamento sulla condizionalità

40 In seno alla Commissione, la responsabilità dell'attuazione del regolamento sulla condizionalità spetta alla direzione generale del Bilancio (DG BUDG). A febbraio 2023 dieci agenti della DG BUDG si occupavano direttamente e in permanenza dell'applicazione del regolamento sulla condizionalità. La Commissione ritiene che queste dieci persone equivalgano a cinque membri del personale a tempo pieno in ragione delle loro altre responsabilità. Inoltre, se necessario, altri agenti attivi in altri servizi della Commissione contribuiscono indirettamente a tali lavori.

41 La Commissione non ha effettuato alcuna valutazione preliminare del numero di persone necessarie per assicurare l'applicazione del regolamento sulla condizionalità. La Corte ha constatato che l'organico attuale era insufficiente per consentire un esame approfondito della situazione dello Stato di diritto nei 27 Stati membri o per svolgere il necessario lavoro di follow-up.

42 Inoltre, l'applicazione trasparente e uniforme del regolamento sulla condizionalità a tutti gli Stati membri richiede un sistema informatico di gestione dei casi efficace per trattare e documentare le azioni intraprese. Un tale sistema dovrebbe consentire di documentare le informazioni ricevute, controllare l'accesso a queste ultime, autorizzare le azioni da svolgere per via elettronica e consentire una supervisione sistematica, sia interna che esterna, da parte delle autorità competenti (la Corte di giustizia dell'UE, il Mediatore europeo e la Corte dei conti europea).

43 Nel 2021 la Commissione ha iniziato a definire le specifiche tecniche per adattare un sistema di gestione dei casi esistente per registrare i documenti riguardanti lo svolgimento della procedura di cui al regolamento sulla condizionalità. Al momento del lavoro di audit della Corte sul campo, tuttavia, il sistema in questione ("CASE@EC per RoLC") era in grado solo di registrare documenti e non agevolava ancora il lavoro quotidiano e il processo decisionale connessi all'applicazione del regolamento sulla condizionalità. Ciò rende più difficile applicare il regolamento in modo uniforme ed efficiente. Infine, non si prevedeva che il sistema fosse pienamente operativo prima dell'autunno 2023.

La Commissione ha individuato sfide in materia di Stato di diritto, ma non ne ha valutato e documentato sistematicamente il potenziale impatto

44 La Corte ha esaminato se le fonti da cui la Commissione ha attinto le informazioni e le procedure da essa messe in atto consentissero di individuare con efficacia le violazioni dei principi dello Stato di diritto in tutti gli Stati membri e se ne fosse valutato in modo uniforme l'eventuale impatto sugli interessi finanziari dell'UE. Si tratta di un processo continuo da svolgere sistematicamente per tutti gli Stati membri.

Individuazione delle violazioni dei principi dello Stato di diritto negli Stati membri: la relazione annuale sullo Stato di diritto è la principale fonte di informazioni

45 La Commissione ha pubblicato la prima relazione annuale sullo Stato di diritto nel settembre 2020, poco prima dell'adozione del regolamento sulla condizionalità. Da allora sono state diffuse altre tre edizioni: nei mesi di luglio del 2021, del 2022 e del 2023. Le relazioni si basano su svariate fonti. Dal 2022 contengono raccomandazioni rivolte agli Stati membri e, dal 2023, esaminano anche in che misura le raccomandazioni sono state attuate. Le relazioni annuali della Commissione sullo Stato di diritto hanno fatto l'oggetto di un'analisi della Corte, che sarà pubblicata come documento distinto²⁹.

46 Finora, la relazione annuale sullo Stato di diritto è la principale fonte di informazioni utilizzata dalla Commissione per applicare il regolamento sulla condizionalità. Essa presenta, nei capitoli dedicati ai singoli paesi, le sfide relative allo Stato di diritto per i 27 Stati membri. La Commissione la elabora sulla base di un dialogo costante con gli Stati membri e fa appello a tutta una serie di fonti aggiuntive³⁰, comprese quelle menzionate nel regolamento sulla condizionalità.

47 Secondo le informazioni fornite dalla Commissione, per la relazione del 2023 ha ricevuto circa 250 contributi trasversali e specifici per paese da parte di una serie di soggetti, tra cui agenzie dell'UE, reti europee, organizzazioni della società civile nonché associazioni professionali nazionali ed europee e organizzazioni europee e mondiali. Ha inoltre organizzato oltre 530 riunioni online con autorità nazionali, organismi indipendenti e portatori di interessi, comprese organizzazioni della società civile.

²⁹ Analisi 02/2024, "La relazione della Commissione sullo Stato di diritto".

³⁰ Commissione europea, *Methodology for the preparation of the Annual Rule of Law Report*.

Sebbene non sia il suo obiettivo primario, la relazione annuale sullo Stato di diritto fornisce una base importante per individuare le violazioni dei principi dello Stato di diritto nel quadro del regolamento sulla condizionalità.

Non è chiaro perché e quando la Commissione ha utilizzato altre fonti

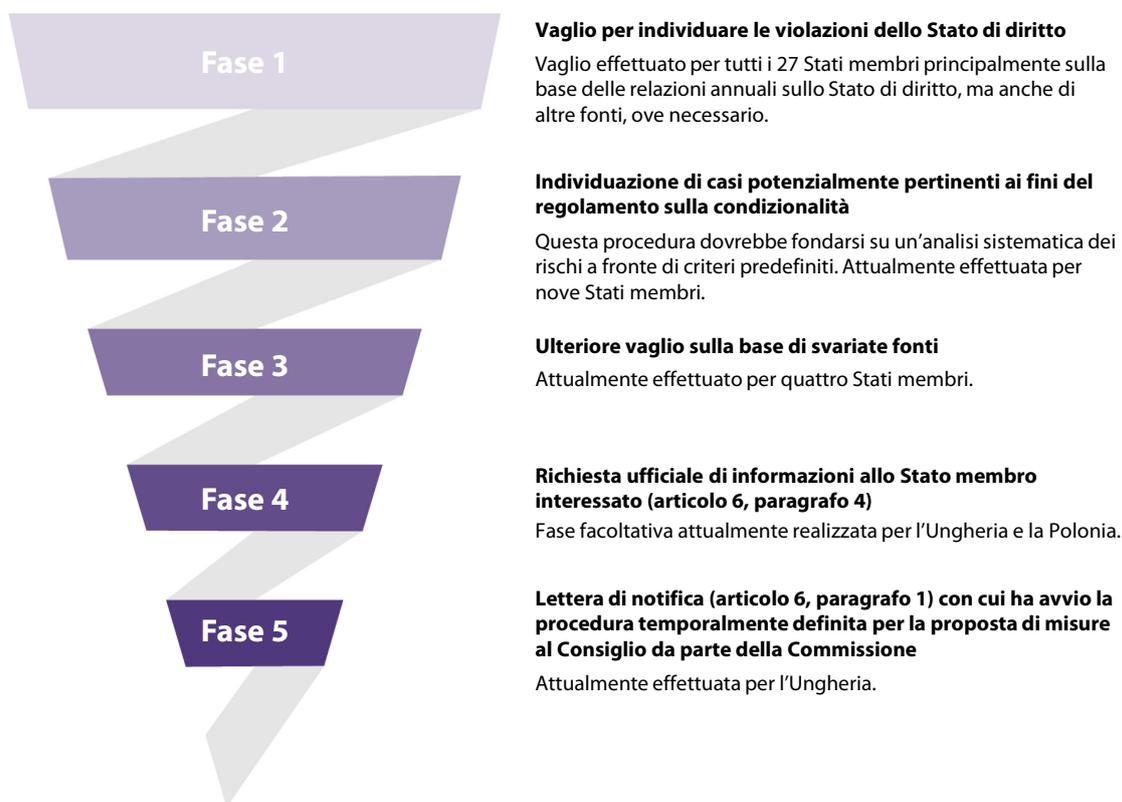
48 Oltre alla relazione annuale sullo Stato di diritto, la Commissione ha raccolto informazioni da tutte le fonti menzionate nel regolamento sulla condizionalità, ad eccezione dell’Agenzia dell’UE per i diritti fondamentali, che non è stata consultata per i sei Stati membri inclusi nel campione della Corte.

49 Per quanto riguarda l’uso delle fonti di informazione supplementari menzionate negli orientamenti della Commissione, per alcuni Stati membri la Commissione ha valutato le accuse e le denunce al fine di individuare potenziali violazioni dei principi dello Stato di diritto e, nel caso di un paese, ha ottenuto elementi probatori commissionando uno studio esterno. Tuttavia, la Corte ha anche rilevato che l’uso di tali informazioni complementari variava tra i sei Stati membri inclusi nel campione. Nel corso dell’audit, la Commissione non ha spiegato le ragioni di tale approccio caso per caso.

La Commissione non ha documentato a sufficienza il proprio approccio graduale nel valutare i potenziali impatti sugli interessi finanziari dell’UE

50 Nella pratica la Commissione segue un approccio graduale, seppure non formalizzato, per individuare le violazioni dei principi dello Stato di diritto e valutarne il possibile impatto sugli interessi finanziari dell’UE. La Corte ha osservato cinque diverse fasi nell’applicazione del regolamento sulla condizionalità, l’ultima delle quali consiste nell’avvio di una procedura con scadenze definite (da cinque a nove mesi) mediante la trasmissione di una notifica allo Stato membro interessato a norma dell’articolo 6, paragrafo 1 (cfr. [figura 2](#)).

Figura 2 – Approccio graduale nell’applicazione del regolamento sulla condizionalità



Fonte: analisi della Corte dei conti europea del processo interno di lavoro della Commissione.

51 Al termine delle attività di audit svolte dalla Corte sul campo, la Commissione aveva proceduto a un primo vaglio delle violazioni dei principi dello Stato di diritto per i 27 Stati membri. Successivamente, aveva individuato potenziali problemi in nove Stati membri, iniziando a valutare se potessero costituire casi di violazione ai sensi del regolamento sulla condizionalità. Ha quindi condotto un’analisi più approfondita e ha svolto indagini supplementari per quattro Stati membri. A settembre 2023, aveva intrapreso azioni ufficiali ai sensi dell’articolo 6, paragrafo 4, del regolamento sulla condizionalità nei confronti dell’Ungheria e della Polonia (fase 4) e aveva avviato la procedura di cui all’articolo 6, paragrafo 1, dello stesso regolamento nei confronti dell’Ungheria (fase 5).

52 In linea di principio, questo approccio graduale è conforme al regolamento sulla condizionalità. Tuttavia, la Corte ritiene che la Commissione debba specificare i criteri applicati per passare da una fase a quella successiva, cosa che non ha ancora fatto.

53 Dall'analisi della Corte è emerso che non è stato documentato il processo che porta a decidere in quali casi la valutazione debba passare alla fase successiva e quando si renda necessaria un'analisi più approfondita. La Corte non ha reperito alcun elemento probatorio attestante il modo in cui la Commissione si sia valsa di un'analisi sistematica dei rischi a sostegno di tali decisioni.

54 Ad esempio, sebbene nella propria relazione annuale sullo Stato di diritto la Commissione avesse individuato alcuni problemi in questo ambito per tutti i 27 Stati membri, per due dei sei Stati membri inclusi nel campione non aveva intrapreso alcuna azione specifica ai sensi del regolamento sulla condizionalità per procedere all'individuazione di eventuali violazioni dei principi dello Stato di diritto. Inoltre, non aveva documentato alcuna valutazione volta a stabilire se i problemi relativi allo Stato di diritto individuati avessero un impatto sugli interessi finanziari dell'UE. Per la Polonia, la Commissione ha ricevuto e analizzato le risposte delle autorità competenti alla richiesta di informazioni trasmessa in virtù dell'articolo 6, paragrafo 4, del regolamento. Su tale base, ha ritenuto che il passaggio alla fase successiva costituisca una delle opzioni possibili. Alla fine, ha concluso che fosse meglio continuare a monitorare la situazione in relazione alle violazioni dei principi dello Stato di diritto individuate a norma del regolamento sulla condizionalità nonché al loro potenziale impatto sugli interessi finanziari dell'UE.

55 La documentazione comprovante le valutazioni condotte dalla Commissione ai sensi del regolamento sulla condizionalità e riguardanti la tutela coerente e adeguata degli interessi finanziari dell'UE contro le potenziali violazioni dei principi dello Stato di diritto individuate era carente per cinque dei sei Stati membri inclusi nel campione. L'eccezione era l'Ungheria, nei cui confronti erano state adottate misure a titolo del regolamento sulla condizionalità, nonché degli altri due strumenti.

Le riforme incompiute previste dal meccanismo di cooperazione e verifica sono state riprese nel quadro degli strumenti in vigore

56 Al momento dell'adesione all'UE nel 2007, sia la Bulgaria che la Romania erano soggette al meccanismo di cooperazione e verifica (cfr. [riquadro 1](#)). La Commissione ha fissato sei parametri di riferimento per la prima³¹ e quattro per la seconda³² al fine di

³¹ Decisione della Commissione che istituisce un meccanismo di cooperazione e verifica dei progressi compiuti dalla Bulgaria (2006/929/CE).

³² Decisione della Commissione che istituisce un meccanismo di cooperazione e verifica dei progressi compiuti dalla Romania (2006/928/CE)

valutare i progressi compiuti su questioni strettamente connesse ai principi dello Stato di diritto. Nel 2017 la Commissione ha stilato due relazioni in cui ha ulteriormente esposto i requisiti che si attendeva fossero soddisfatti dalla Bulgaria³³ e dalla Romania³⁴ nel quadro del meccanismo di cooperazione e verifica.

57 Nel settembre 2023 la Commissione ha deciso di porre termine ufficialmente al meccanismo di cooperazione e verifica per la Bulgaria e la Romania³⁵. La Corte osserva tuttavia quanto segue.

- o Dal 2019 non sono state presentate ulteriori relazioni riguardanti la Bulgaria nell'ambito del meccanismo di cooperazione e verifica, in quanto la Commissione ha ritenuto che la Bulgaria avesse compiuto progressi sufficienti per rispettare gli impegni assunti al momento dell'adesione all'UE³⁶. Ciononostante, la Commissione stessa riconosceva che la Bulgaria dovesse proseguire le riforme³⁷. Anche l'ultima relazione per la Romania riconosce la necessità di ulteriori riforme³⁸.
- o Nella sua ultima relazione sullo Stato di diritto, la Commissione evidenzia una serie di problemi riguardanti i parametri di riferimento del meccanismo di cooperazione e verifica, che richiederebbero ulteriori interventi da parte di entrambi gli Stati membri³⁹.

58 In relazione al regolamento sulla condizionalità, la Corte ha constatato che la Commissione non aveva documentato in modo soddisfacente le proprie valutazioni

³³ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sui progressi compiuti dalla Bulgaria in base al meccanismo di cooperazione e verifica, [COM\(2017\) 750](#).

³⁴ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sui progressi compiuti dalla Romania in base al meccanismo di cooperazione e verifica, [COM\(2017\) 44](#).

³⁵ Cfr. nota ⁶.

³⁶ Commissione europea, [Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sui progressi compiuti dalla Bulgaria in base al meccanismo di cooperazione e verifica](#), 22 ottobre 2019, pag. 13.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Commissione europea, [Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sui progressi compiuti dalla Romania nel quadro del meccanismo di cooperazione e verifica](#), 22 novembre 2022, pag. 14.

³⁹ [Allegato alla relazione sullo Stato di diritto 2023](#), pag. 2 per la Bulgaria e pag. 25 per la Romania.

per la Bulgaria e la Romania o definito la fase a cui passare secondo il proprio approccio graduale (cfr. [figura 2](#)). Al contempo, ha individuato nei PNRR di entrambi questi paesi una serie di traguardi e obiettivi relativi allo Stato di diritto connessi ai parametri di riferimento del meccanismo di cooperazione e verifica (cfr. [allegato III](#));

La decisione della Commissione di ricorrere (o meno) a strumenti per tutelare gli interessi finanziari dell'UE non si è basata su criteri ben documentati

59 Sebbene il regolamento sulla condizionalità sia l'unico regolamento che mira espressamente a tutelare gli interessi finanziari dell'UE contro le violazioni dei principi dello Stato di diritto, anche il regolamento RRF e l'RDC possono contribuire a tale obiettivo (cfr. paragrafo [12](#)). In teoria, la Commissione può applicare il regolamento sulla condizionalità solo qualora ritenga che le altre procedure siano meno efficaci nel proteggere il bilancio dell'Unione⁴⁰. Pertanto, anche se non esiste un obbligo giuridico esplicito in tal senso, i regolamenti in questione devono essere utilizzati in modo complementare al fine di tutelare gli interessi finanziari dell'UE nel modo più efficace possibile. In questa sezione, la Corte valuta le azioni intraprese dalla Commissione a norma del regolamento RRF, dell'RDC e del regolamento sulla condizionalità.

La Commissione ha fatto ricorso ad almeno uno dei tre strumenti per ciascuno dei sei Stati membri inclusi nel campione della Corte

60 In un certo numero di casi durante il periodo oggetto del presente audit, la Commissione si è avvalsa delle prerogative di cui gode ai sensi del regolamento RRF e, nel caso dei fondi della politica di coesione, dell'RDC, per fronteggiare le sfide in materia di Stato di diritto nonché le carenze constatate nei sistemi nazionali di gestione e controllo dei finanziamenti dell'UE.

61 Per ciascuno dei sei Stati membri inclusi nel campione (Bulgaria, Grecia, Ungheria, Italia, Polonia e Romania), la Commissione ha applicato almeno uno di questi strumenti. La [tabella 1](#) fornisce una panoramica delle misure specifiche adottate per ciascuno di questi paesi.

⁴⁰ Articolo 6, paragrafo 1, del regolamento sulla condizionalità.

Tabella 1 – Misure adottate a titolo dei tre strumenti per gli Stati membri inclusi nel campione della Corte

Paese	Strumento	Misura
Bulgaria	Regolamento sulla condizionalità	Nessuna misura.
	RDC	Ritenuta applicare e attuare con efficacia la Carta dei diritti fondamentali.
	RRF	La Corte ha individuato 13 traguardi relativi allo Stato di diritto, l'ultimo dei quali da conseguire entro il primo trimestre del 2026. Vi erano tre "supertraguardi", non riguardanti lo Stato di diritto in via esclusiva, da conseguire prima di qualsiasi pagamento. La Commissione li ha ritenuti conseguiti in modo soddisfacente.
Grecia	Regolamento sulla condizionalità	Nessuna misura.
	RDC	Ritenuta applicare e attuare con efficacia la Carta dei diritti fondamentali.
	RRF	La Corte ha individuato 5 traguardi relativi allo Stato di diritto, l'ultimo dei quali da conseguire entro il quarto trimestre del 2022. Vi era un "supertraguardo" da conseguire prima di qualsiasi pagamento, che la Commissione ha ritenuto conseguito in modo soddisfacente.

Paese	Strumento	Misura
Ungheria	Regolamento sulla condizionalità	<p>Misure proposte, approvate dal Consiglio previa alcune modifiche.</p> <p>Sospensione del 55 % (6,4 miliardi di euro) degli impegni per tre programmi della politica di coesione nonché divieto, in regime di gestione diretta o indiretta, di assumere impegni giuridici con trust di interesse pubblico ed enti da questi partecipati.</p>
	RDC	<p>Fino a metà dicembre 2023, mancato soddisfacimento delle condizioni abilitanti orizzontali, con il conseguente blocco del futuro rimborso di quasi 22 miliardi di euro a valere sui fondi dell'UE. Poiché gli anticipi e l'assistenza tecnica esulano dal provvedimento, sono stati versati 0,6 miliardi di euro.</p> <p>La Commissione, a seguito della propria decisione del 13 dicembre 2023 sul soddisfacimento della terza condizione abilitante orizzontale in riferimento all'indipendenza della magistratura, ha annunciato che l'Ungheria può iniziare a presentare domande di rimborso fino a un importo di circa 10,2 miliardi di euro.</p>
	RRF	<p>La Corte ha individuato 31 traguardi relativi allo Stato di diritto, l'ultimo dei quali da conseguire entro il primo trimestre del 2026.</p> <p>Vi erano 27 "supertraguardi" da conseguire prima del primo pagamento, compresi quelli individuati sia dalla Commissione che dalla Corte dei conti europea in relazione allo Stato di diritto. Non esiste ancora alcuna valutazione della Commissione in merito a tali traguardi.</p> <p>Importo totale a titolo del PNRR: 6,5 miliardi di euro di sovvenzioni e 3,9 miliardi di euro di prestiti, di cui 0,9 miliardi di euro di anticipi ai quali i supertraguardi non si applicano.</p>

Paese	Strumento	Misura
Italia	Regolamento sulla condizionalità	Nessuna misura.
	RDC	Ritenuta applicare e attuare con efficacia la Carta dei diritti fondamentali.
	RRF	La Corte ha individuato 18 traguardi relativi allo Stato di diritto, l'ultimo dei quali da conseguire entro il secondo trimestre del 2026. Vi era un "supertraguardo" da conseguire prima di qualsiasi pagamento, che la Commissione ha ritenuto conseguito in modo soddisfacente.
Polonia	Regolamento sulla condizionalità	Richiesta di informazioni ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 4, trasmessa nel novembre 2022.
	RDC	Mancato soddisfacimento delle condizioni abilitanti orizzontali, con il conseguente blocco del futuro rimborso di 74,1 miliardi di euro a valere sui fondi dell'UE. Poiché l'anticipo esulava dal provvedimento, sono stati versati 1,7 miliardi di euro.
	RRF	La Corte ha individuato sette traguardi relativi allo Stato di diritto; questi dovrebbero essere conseguiti durante l'attuazione dei programmi (l'ultimo entro il secondo trimestre del 2026). Vi erano tre "supertraguardi" da conseguire prima del primo pagamento, compresi quelli individuati sia dalla Commissione che dalla Corte dei conti europea in relazione allo Stato di diritto. Non esiste ancora alcuna valutazione della Commissione in merito a tali supertraguardi. Importo totale a titolo del PNRR: 25,3 miliardi di euro di sovvenzioni e 34,5 miliardi di euro di prestiti, di cui 5,1 miliardi di euro di anticipi ai quali i supertraguardi non si applicano.

Paese	Strumento	Misura
Romania	Regolamento sulla condizionalità	Nessuna misura.
	RDC	Ritenuta applicare e attuare con efficacia la Carta dei diritti fondamentali.
	RRF	La Corte ha individuato 16 traguardi relativi allo Stato di diritto, l'ultimo dei quali da conseguire entro il secondo trimestre del 2026. Vi erano due "supertraguardi", non riguardanti lo Stato di diritto in via esclusiva, da conseguire prima di qualsiasi pagamento. La Commissione li ha ritenuti conseguiti in modo soddisfacente.

Fonte: analisi della Corte dei conti europea sulla base dei dati della Commissione.

62 L'*allegato IV* riporta una panoramica delle disposizioni pertinenti del regolamento recante disposizioni comuni e dei sei Stati membri inclusi nel campione della Corte.

Le questioni relative allo Stato di diritto hanno fatto oggetto di traguardi ai sensi del regolamento RRF, sebbene non sempre in modo coerente

63 Ai fini dell'RRF, gli Stati membri dovevano sottoporre alla valutazione della Commissione i propri progetti di PNRR, comprensivi di traguardi e obiettivi. La Commissione doveva valutare⁴¹ se i PNRR affrontassero tutte o un sottoinsieme significativo di raccomandazioni specifiche per paese o altri nodi individuati nel corso della procedura del semestre europeo. Inoltre, la proposta di decisione di esecuzione del Consiglio presentata dalla Commissione per approvare ciascun PNRR doveva illustrare⁴² in che modo il PNRR in questione garantisse la tutela degli interessi finanziari dell'UE.

⁴¹ Articolo 19, paragrafo 3, lettera b), del regolamento RRF.

⁴² Articolo 20, paragrafo 5, lettera e), del regolamento RRF.

64 Nel valutare i PNRR, la Commissione ha verificato se affrontassero tutte o un sottoinsieme significativo di raccomandazioni specifiche per paese. La Corte ha riscontrato che alla maggior parte delle questioni relative allo Stato di diritto corrispondevano traguardi da raggiungere prima che potesse essere eseguito qualsiasi pagamento, noti anche come “supertraguardi” (nel caso di Ungheria e Polonia), oppure traguardi convenzionali da conseguire entro il secondo trimestre del 2026 (Bulgaria, Grecia, Italia e Romania). Oltre ai rispettivi supertraguardi, Ungheria e Polonia hanno anche traguardi convenzionali in materia di Stato di diritto. I traguardi relativi allo Stato di diritto non conseguiti per Bulgaria, Grecia, Italia e Romania non sono supertraguardi e, pertanto, non bloccano tutti i pagamenti connessi ai traguardi, ma devono essere raggiunti perché si possa procedere al pagamento integrale.

65 Se nel valutare l'impostazione dei sistemi di gestione e di controllo la Commissione ha individuato carenze, ha approvato traguardi correttivi per colmarle. Secondo gli orientamenti della Commissione, i traguardi stabiliti con lo scopo di colmare lacune nei sistemi di gestione e di controllo al fine di individuare, prevenire e correggere efficacemente le frodi e la corruzione dovrebbero essere raggiunti prima della presentazione della prima richiesta di pagamento. Tali “supertraguardi” sono stati proposti per tutti e sei gli Stati membri inclusi nel campione della Corte.

- o Per l'Ungheria, dopo la valutazione della Commissione, il PNRR comprendeva 27 supertraguardi, che precludono i pagamenti a titolo dell'RRF fino a quando i rischi corrispondenti individuati non siano stati risolti. Di questi, 21 riguardano direttamente lo Stato di diritto e vertono sull'attuazione delle 17 misure correttive concordate con l'Ungheria nell'ambito della procedura di cui al regolamento sulla condizionalità⁴³.
- o Per la Polonia vi sono due supertraguardi relativi allo Stato di diritto riguardanti l'indipendenza della magistratura; questi impediscono i pagamenti a titolo dell'RRF fintanto che i traguardi non sono raggiunti in modo soddisfacente.

⁴³ EPRS, *Rule of law-related “super milestones” in the recovery and resilience plans of Hungary and Poland*, tabella 4.

66 Per la Bulgaria e la Romania, tuttavia, alcuni traguardi fondamentali relativi alla prevenzione, all'individuazione e alla rettifica delle frodi e della corruzione, e quindi allo Stato di diritto, sono solo traguardi convenzionali. Alcuni di questi traguardi connessi allo Stato di diritto devono essere raggiunti solo verso la fine del periodo di ammissibilità stabilito per l'RRF. Ne fanno parte, ad esempio, la nuova strategia anticorruzione del 2021 in Romania, per la quale vige l'obbligo di attuazione entro la fine del 2025 (cfr. *allegato III*). Poiché questi sono traguardi convenzionali, saranno prima erogati i finanziamenti a titolo dell'RRF per il precedente conseguimento di altri traguardi e obiettivi (cfr. anche paragrafo *94*). Sulla base della documentazione della Commissione, la Corte non è in grado di concludere se tale differenza di approccio fosse giustificata.

67 Inoltre, la fissazione di traguardi (super o convenzionali) e obiettivi dell'RRF relativi allo Stato di diritto può essere soltanto un primo passo, per quanto indispensabile. La Commissione dovrà poi verificare e monitorare che detti traguardi, una volta raggiunti, costituiscano davvero un rimedio efficace e duraturo alle sfide individuate. Questo processo ha inizio quando uno Stato membro presenta una richiesta di pagamento (cfr. anche paragrafi *93-95*).

La Commissione verifica le condizioni abilitanti orizzontali all'approvazione dei programmi e delle relative modifiche

68 Per quanto riguarda l'RDC, la Commissione deve verificare le condizioni abilitanti orizzontali al momento dell'approvazione di un programma o di una sua modifica. La Commissione deve inoltre monitorare costantemente il rispetto delle condizioni abilitanti orizzontali nel corso dell'intero periodo di programmazione e può rimborsare i costi solo finché tali condizioni restano soddisfatte. Tuttavia, ai sensi dell'RDC, non verifica nuovamente il loro soddisfacimento prima di ogni rimborso. Per quanto riguarda lo Stato di diritto, la più pertinente è la terza condizione abilitante orizzontale, quella che impone agli Stati membri di porre in essere meccanismi efficaci per garantire il rispetto della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

69 La Corte ha analizzato i criteri utilizzati dalla Commissione per verificare se uno Stato membro rispetti gli aspetti della Carta dei diritti fondamentali relativi allo Stato di diritto. Ha riscontrato che tali criteri riguardano il corretto funzionamento dei sistemi giudiziari negli Stati membri. Tuttavia, la prevenzione, l'individuazione e la correzione dei conflitti di interesse sistemici, nonché della frode e della corruzione, in quanto potenzialmente indicativi di violazioni dello Stato di diritto, non sono incluse nella verifica della Carta dei diritti fondamentali da parte della Commissione. Gli aspetti connessi alla frode, invece, sono verificati a titolo della prima condizione abilitante orizzontale, ma solo nella misura in cui afferiscono ad appalti pubblici.

70 La Corte osserva inoltre che la Commissione non ha chiesto il contributo dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali per stabilire i criteri tesi a valutare la conformità dei sistemi nazionali di gestione e di controllo alla Carta. Sebbene questo non sia un obbligo giuridico, a giudizio della Corte non è stata colta l'opportunità di avvalersi delle competenze disponibili a livello dell'UE in materia.

71 Inoltre, per quanto riguarda l'esame condotto dalla Commissione sulle autovalutazioni degli Stati membri circa il rispetto della terza condizione abilitante orizzontale, la Corte ha constatato carenze nel modo in cui venivano documentati gli elementi probatori ricevuti. Le valutazioni, pertanto, rischiano di non essere state eseguite in maniera uniforme.

72 La Corte osserva inoltre che l'RDC non prevede l'obbligo per la Commissione di effettuare una propria valutazione quando sottoscrive l'autovalutazione di uno Stato membro circa il mancato rispetto delle condizioni abilitanti orizzontali. Ad esempio, l'accordo di partenariato con la Polonia del 30 giugno 2022⁴⁴ e la successiva autovalutazione di questo paese concludevano che esso non soddisfaceva la condizione abilitante orizzontale relativa alla Carta dei diritti fondamentali. Nell'approvare programmi operativi⁴⁵, la Commissione si è dichiarata concorde, ma senza specificare per quali motivi, limitandosi a fare riferimento all'autovalutazione della Polonia. Ciò potrebbe ostacolare il futuro monitoraggio delle misure correttive che devono ancora essere concordate tra la Commissione e la Polonia, in quanto il

⁴⁴ Cfr. [accordo di partenariato con la Polonia – 2021-2027](#), punto 6.

⁴⁵ Cfr. ad esempio la decisione di esecuzione della Commissione, del 18 novembre 2022, che approva il sostegno del programma "Fondi europei per lo sviluppo digitale 2021-2027" da parte del Fondo europeo di sviluppo regionale a titolo dell'obiettivo di investimento a favore dell'occupazione e della crescita in Polonia (CCI 2021PL16RFPR002); riferimento 4 e articolo 3.

ragionamento da essa compiuto non è comunicato in modo trasparente. La Commissione ha informato la Corte che intende pubblicare sistematicamente tutte le decisioni di approvazione dei programmi a norma dell’RDC. Ciò sarà particolarmente importante nei casi in cui la Commissione riterrà che una o più condizioni abilitanti orizzontali (come l’effettiva applicazione e attuazione della Carta dei diritti fondamentali) non siano soddisfatte.

I motivi alla base della mancata applicazione del regolamento sulla condizionalità non erano sufficientemente chiari e documentati

73 Per il periodo oggetto dell’audit, la Commissione si è valsa di strumenti diversi per rispondere alle violazioni dei principi dello Stato di diritto individuate. A tale riguardo, la Corte ha rilevato che gli orientamenti della Commissione non stabiliscono chiari criteri per stabilire quando applicare il regolamento sulla condizionalità (cfr. paragrafo 59).

74 Nell’unico caso in cui la Commissione ha utilizzato i tre strumenti in combinazione (Ungheria), il loro utilizzo è stato coordinato in modo efficace e sufficientemente documentato. In altri casi, invece, la Commissione non ha documentato in maniera esaustiva il motivo per cui ha scelto di non ricorrere al regolamento sulla condizionalità per tutelare gli interessi finanziari dell’UE. In Polonia, ad esempio, i fondi non sono stati sbloccati, in un caso per il mancato soddisfacimento di una condizione abilitante orizzontale e in altri casi per il mancato conseguimento di supertraguardi, ma i motivi per cui non è stato applicato il regolamento sulla condizionalità non sono stati documentati.

La gestione del caso ungherese è stata in linea con il regolamento sulla condizionalità

75 Per l’unico caso finora in cui la Commissione ha applicato pienamente il regolamento sulla condizionalità, la Corte ha verificato se lo abbia fatto dopo aver effettuato una valutazione obiettiva, imparziale ed equa delle violazioni dei principi dello Stato di diritto e del loro potenziale impatto sugli interessi finanziari dell’UE, in linea con il regolamento sulla condizionalità⁴⁶. La Corte ha inoltre verificato il rispetto dei termini fissati per legge. L’*allegato V* fornisce una panoramica dell’applicazione del regolamento sulla condizionalità per l’Ungheria.

⁴⁶ Considerando 16 del regolamento sulla condizionalità.

La valutazione della Commissione era in linea con i requisiti di cui al regolamento sulla condizionalità

76 Il 24 novembre 2021 la Commissione ha inviato all'Ungheria una richiesta di informazioni ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 4. Il 16 febbraio 2022 una sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ha confermato la validità del regolamento sulla condizionalità, respingendo in toto i ricorsi di annullamento dell'Ungheria e della Polonia⁴⁷. Il 27 aprile 2022 la Commissione ha inviato all'Ungheria una notifica ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1. Era la prima volta che la Commissione si è avvalsa della procedura di cui all'articolo 6, paragrafo 1.

77 Dall'analisi della Corte è emerso che l'individuazione di violazioni dei principi dello Stato di diritto da parte della Commissione nel caso dell'Ungheria si è basata su una valutazione qualitativa approfondita. Era inoltre in linea con i requisiti di cui al regolamento sulla condizionalità.

78 La valutazione della Commissione che l'ha indotta a proporre misure di bilancio ha tenuto conto delle osservazioni dello Stato membro interessato, comprese le misure correttive proposte. La valutazione ha seguito tutti i criteri menzionati nel regolamento sulla condizionalità⁴⁸.

79 L'analisi della Corte conferma che la valutazione della Commissione volta a stabilire se esistesse un nesso sufficientemente diretto tra tali violazioni e gli interessi finanziari dell'UE, nonché la proposta di misure di bilancio che ne è scaturita per tre programmi della politica di coesione erano obiettive e si basavano su informazioni pertinenti e affidabili, derivanti anche dall'esperienza maturata nella gestione dei fondi dell'UE. Rientrava nel potere discrezionale della Commissione formulare ulteriori proposte. Come indicato al paragrafo 25, la Corte non ha valutato se le misure proposte fossero sufficienti a coprire tutti i rischi per gli interessi finanziari dell'UE.

⁴⁷ Sentenza del 16 febbraio 2022, *Ungheria contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97 e sentenza del 16 febbraio 2022, *Repubblica di Polonia contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98.

⁴⁸ Considerando 18 e articolo 5, paragrafo 3, del regolamento sulla condizionalità.

Il Consiglio ha adottato entro il termine legale la decisione di esecuzione con cui ha sospeso il 55 % dei finanziamenti dell'UE per tre programmi di coesione

80 Il 18 settembre 2022, dopo aver completato la valutazione, la Commissione ha presentato al Consiglio una proposta di decisione di esecuzione. La Commissione ha proposto la sospensione del 65 % degli impegni per tre programmi della politica di coesione⁴⁹ e il divieto di assumere impegni giuridici con trust di interesse pubblico ed enti da questi partecipati.

81 Il 15 dicembre 2022, all'adozione delle misure, il Consiglio ha deciso di sospendere il 55 % (anziché il 65 %) degli impegni di bilancio per i tre programmi ritenuti particolarmente colpiti dalle violazioni dei principi dello Stato di diritto. Ciò corrispondeva a circa 6,4 miliardi di euro, ossia 1,2 miliardi di euro in meno rispetto a quanto inizialmente proposto dalla Commissione.

82 Sia la proposta della Commissione di decisione di esecuzione del Consiglio che la modifica della proposta introdotta dal Consiglio e l'adozione della decisione definitiva hanno avuto luogo entro i termini legali stabiliti nel regolamento sulla condizionalità, tra 5 e 9 mesi dopo l'invio della notifica di cui all'articolo 6, paragrafo 1 (cfr. anche [allegato II](#)).

83 Al contempo, la Corte osserva che il Parlamento europeo ha deplorato "la mancanza di informazioni messe a disposizione del Parlamento in merito alla valutazione della Commissione sul rispetto dei traguardi e delle condizioni da parte delle autorità ungheresi" e ha ricordato alla Commissione "i suoi obblighi giuridici di cui all'articolo 25, paragrafo 2, del regolamento RRF e all'articolo 8 del regolamento sulla condizionalità dello Stato di diritto"⁵⁰.

⁴⁹ Programma operativo per l'ambiente e l'efficienza energetica Plus; programma operativo per il trasporto integrato Plus; programma operativo per lo sviluppo del territorio e degli insediamenti plus.

⁵⁰ Parlamento europeo, [risoluzione del 1° giugno 2023](#), punto 14.

Sebbene l'efficacia delle misure di bilancio e correttive possa essere valutata solo in una fase successiva, permangono rischi intrinseci

84 La Corte ha verificato che la Commissione avesse adottato tutti i provvedimenti necessari per essere in grado di valutare se le misure di bilancio e le misure correttive che gli Stati membri devono adottare tuteleranno efficacemente gli interessi finanziari dell'UE contro le violazioni dei principi dello Stato di diritto individuate nel corso del tempo.

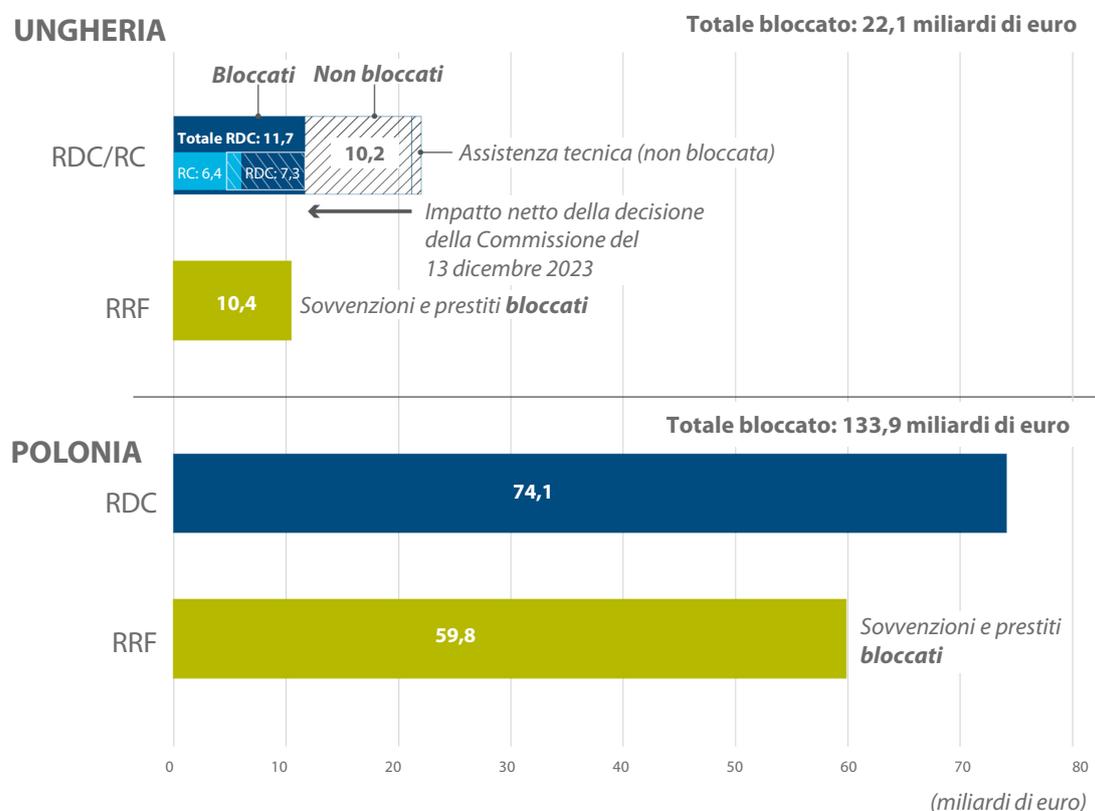
A breve termine, le conseguenze di bilancio per il mancato rispetto dello Stato di diritto sono limitate

85 A fine dicembre 2023, due dei sei Stati membri inclusi nel campione della Corte erano interessati da misure di bilancio nell'ambito di due o tre degli strumenti oggetto del presente audit: l'Ungheria e la Polonia, con un futuro impatto potenziale rispettivamente di circa 22 miliardi di euro e 134 miliardi di euro (cfr. [figura 3](#)).

86 Per l'Ungheria, questo importo tiene conto della decisione della Commissione del 13 dicembre 2023 secondo la quale tale paese aveva soddisfatto la condizione abilitante orizzontale relativa alla Carta dei diritti fondamentali in riferimento all'indipendenza della magistratura⁵¹. Stando alla Commissione, a seguito di tale decisione l'Ungheria può iniziare a chiedere rimborsi per un importo pari fino a 10,2 miliardi di euro circa (compresa l'assistenza tecnica, che non è soggetta alle condizioni abilitanti e rappresentava meno di 0,5 miliardi di euro prima della metà dicembre). Poiché l'attività di audit svolta sul campo dagli auditor della Corte si è conclusa prima di questa data, tale decisione è stata tenuta in considerazione senza però essere sottoposta ad audit.

⁵¹ Cfr. [comunicato stampa della Commissione europea del 13 dicembre 2023](#): la Commissione ritiene che la riforma giudiziaria dell'Ungheria colmi le carenze in termini di indipendenza della magistratura, ma mantiene le misure sulla condizionalità di bilancio.

Figura 3 – Rimborsi e impegni futuri bloccati dalle misure in vigore adottate in forza del regolamento sulla condizionalità, dell’RDC e del regolamento RRF

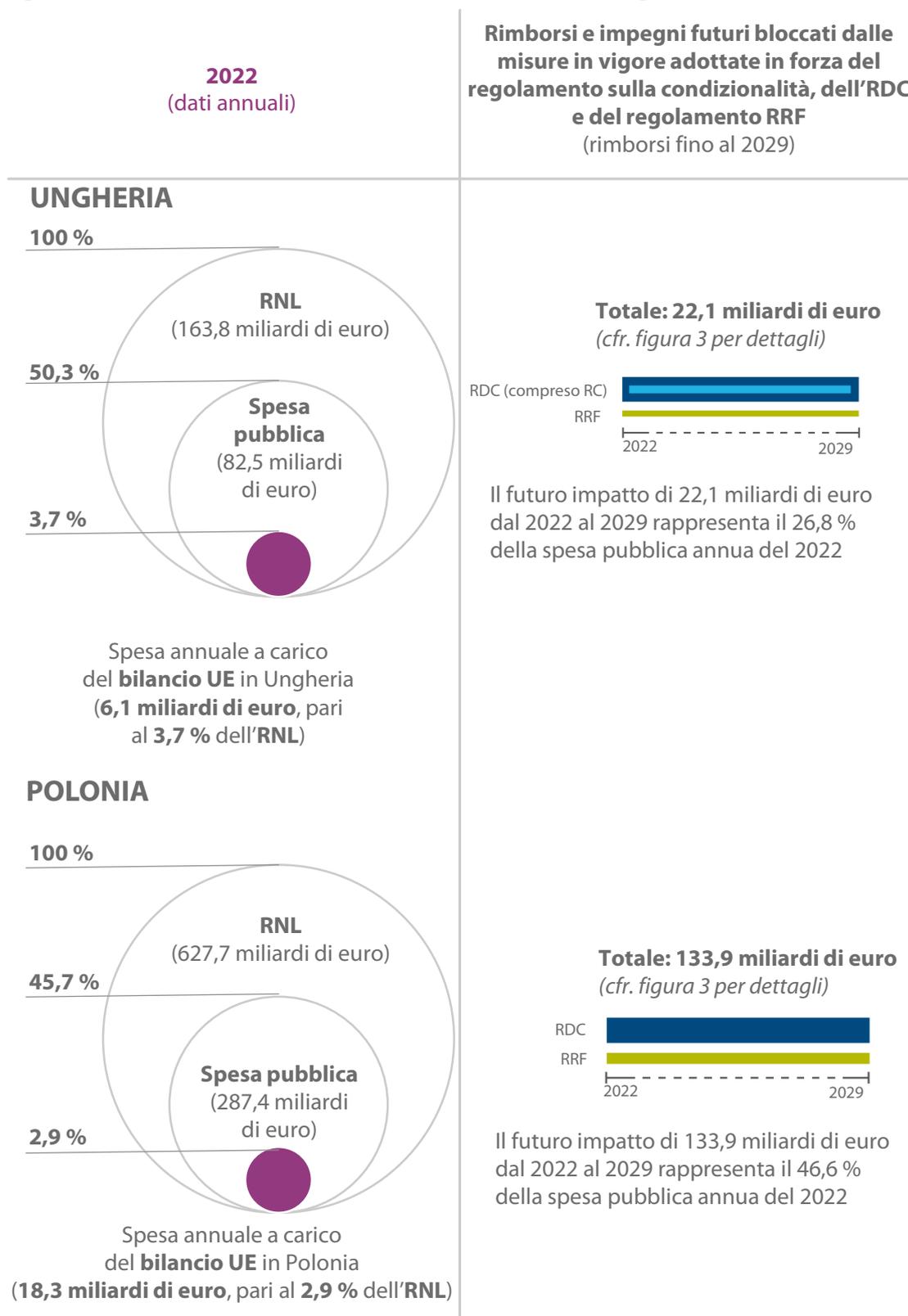


Nota: per l’Ungheria, dei 6,4 miliardi di euro sospesi ai sensi del regolamento sulla condizionalità, il rimborso di circa 2,0 miliardi di euro è bloccato in parallelo in ragione delle condizioni abilitanti previste dall’RDC. Pertanto, se fossero attuate le misure correttive definite per questo paese ai sensi del regolamento sulla condizionalità senza però soddisfare le condizioni abilitanti dell’RDC, verrebbero sbloccati soltanto 4,4 miliardi di euro.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati della Commissione (dicembre 2023).

87 Gli importi di cui sopra rappresentano l’impatto delle misure attuali su pagamenti e impegni futuri, ipotizzando che esse rimangano in vigore fino alla fine del decennio, sulla base dei PNRR e dei programmi della politica di coesione adottati entro fine dicembre 2023. Questo impatto futuro entro la fine del decennio corrisponde a circa il 27 % della spesa pubblica annua ungherese del 2022 e a circa il 47 % di quella polacca. La [figura 4](#) illustra questi importi futuri in proporzione al reddito nazionale lordo (RNL), alla spesa pubblica e alla spesa a carico del bilancio dell’UE per ciascuno dei due Stati membri.

Figura 4 – Entità relativa delle attuali misure adottate ai sensi del regolamento sulla condizionalità, dell’RDC e del regolamento RRF



Fonte: analisi della Corte dei conti europea sulla base dei dati della Commissione (al dicembre 2023) e di Eurostat (all’ottobre 2023). La spesa annuale a carico del bilancio dell’UE corrisponde alla spesa dell’UE eseguita negli Stati membri in causa a valere sui programmi del QFP nel 2022.

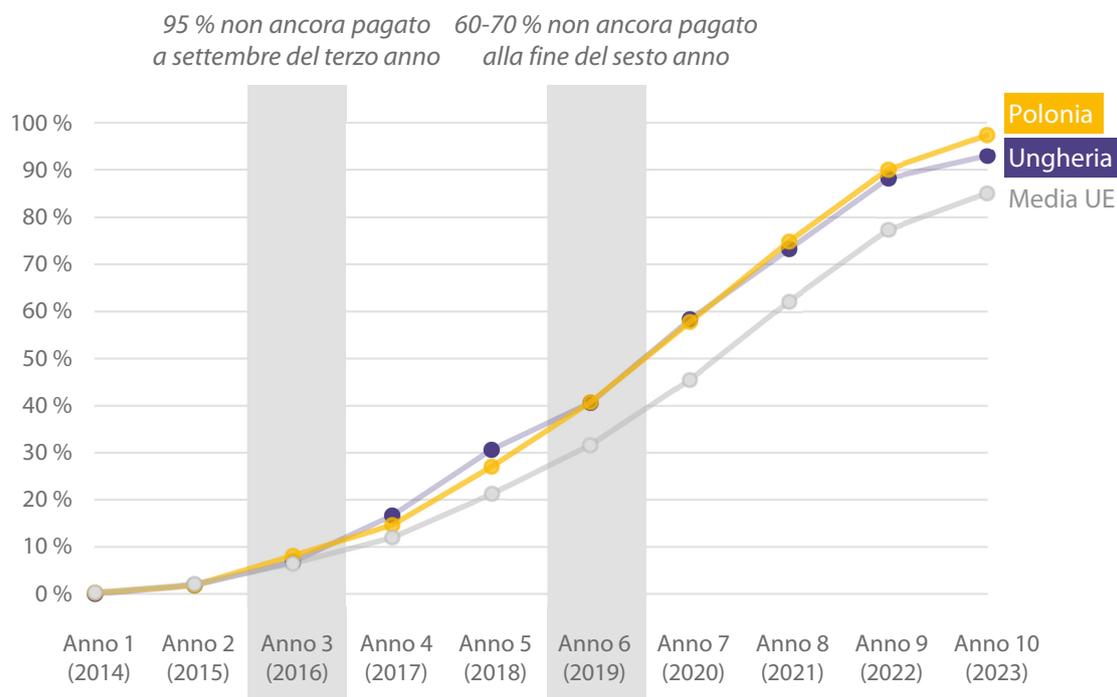
88 A breve termine, le conseguenze dirette sul bilancio per l'Ungheria e la Polonia sono tuttavia molto più limitate di quanto potrebbero suggerire queste cifre:

- o in primo luogo, le misure di bilancio non incidono sugli anticipi. Per i programmi disciplinati dall'RDC per il periodo 2021-2027, l'Ungheria e la Polonia hanno ricevuto anticipi rispettivamente per 0,5 e 1,7 miliardi di euro. Inoltre, nel quadro dei più recenti programmi adottati nel 2023 a titolo dell'RRF, l'Ungheria è ammissibile al pagamento di anticipi per 0,9 miliardi di euro e la Polonia per 5,1 miliardi di euro. È possibile che questi anticipi debbano in parte essere recuperati;
- o in secondo luogo, la maggior parte di questi importi riguarda solo pagamenti futuri, ossia pagamenti che, anche in circostanze normali in assenza di misure di bilancio, non avrebbero comunque avuto ancora luogo. A metà dicembre 2023, la Polonia non aveva ancora presentato richieste di pagamenti a titolo dell'RRF o di rimborso di spese per la coesione. L'Ungheria ha presentato domande di pagamento a titolo dell'RDC per un totale di 0,3 miliardi di euro. Non è possibile stabilire direttamente se, in assenza di misure di bilancio, sarebbero state presentate ulteriori domande di pagamento. Inoltre, anche se sbloccati, questi pagamenti in gran parte non verrebbero eseguiti in un prossimo futuro, bensì sarebbero spalmati fino alla fine del decennio (per il QFP) o al 2026 (per l'RRF).

89 Quanto al QFP, secondo l'esperienza passata, gli Stati membri sono lenti a presentare domande di pagamento nei primi anni di un determinato periodo del QFP, mentre una quota cospicua dei pagamenti per la coesione viene eseguita verso la fine del periodo di ammissibilità. Per quanto riguarda l'RDC, va osservato quanto segue.

- o Come illustra la *figura 5*, nella fase equivalente nel periodo del QFP 2014-2020 (settembre 2016), l'Ungheria e la Polonia avevano ricevuto circa il 5 % delle rispettive dotazioni totali, in linea con la media dell'UE. Alla fine del sesto anno del periodo, l'Ungheria e la Polonia avevano ricevuto ciascuna circa il 40 % delle rispettive dotazioni, mentre la media dell'UE era del 30 %.
- o Finora, il tasso di pagamento per il QFP 2021-2027 è ancora più basso. Per i tre principali fondi di coesione (Fondo di coesione, Fondo europeo di sviluppo regionale – FESR, Fondo sociale europeo Plus – FSE+), il tasso medio di pagamento per i 27 Stati membri dell'UE alla fine di settembre 2023 era pari al 2,6 % delle rispettive dotazioni totali per il periodo 2021-2027.

Figura 5 – Tasso di pagamento per il periodo 2014-2020 (Fondo di coesione, FESR, FSE)



Fonte: analisi della Corte dei conti europea sulla base dei dati della Commissione.

90 Per quanto riguarda l'RRF, in base ai rispettivi piani indicativi, l'Ungheria e la Polonia avevano diritto a ricevere rispettivamente 0,8 miliardi di euro e 8,8 miliardi di euro entro la fine del secondo trimestre del 2023. Si tratta tuttavia di uno scenario ottimistico che presuppone che tali Stati membri raggiungano tempestivamente tutti i rispettivi traguardi e obiettivi. Nella pratica, alla fine di giugno 2023 solo cinque Stati membri avevano ricevuto oltre il 25 % della propria dotazione RRF e altri sette Stati membri non avevano ancora ricevuto alcun pagamento, pur non essendo soggetti al conseguimento di alcun "supertraguardo" relativo allo Stato di diritto.

I rischi per gli interessi finanziari dell'UE non possono essere eliminati nemmeno applicando il regolamento sulla condizionalità

91 Per quanto riguarda le misure di protezione adottate nei confronti dell'Ungheria a norma del regolamento sulla condizionalità, si potrà valutare solo in una fase successiva fino a che punto le misure di bilancio proposte dalla Commissione e le misure correttive presentate dall'Ungheria saranno davvero efficaci e sostenibili:

- o in primo luogo, la copertura della decisione del Consiglio è solo parziale e si concentra su tre programmi di coesione (che rappresentano il 55 % degli impegni) maggiormente esposti al rischio di violazione dei principi dello Stato di diritto in relazione agli appalti pubblici. Tuttavia, tale rischio può, in linea di principio, riguardare tutti gli appalti pubblici nell'ambito di ogni programma. Di conseguenza, tali misure non possono eliminare il rischio che il restante 45 % dei tre programmi o qualsiasi altro fondo dell'UE (come altri programmi di coesione o la politica agricola comune) risenta di problemi analoghi;
- o in secondo luogo, permane il rischio che l'applicazione del regolamento sulla condizionalità si traduca nella spunta di una serie di requisiti da soddisfare anziché in un reale cambiamento della situazione sul campo. In particolare, il rispetto formale da parte di uno Stato membro delle misure concordate con il Consiglio e la Commissione per porre rimedio alle carenze relative allo Stato di diritto potrebbe non tradursi in un miglioramento efficace e duraturo. A titolo di esempio, la creazione di un'Autorità per l'integrità (cfr. [allegato V](#)) non garantisce automaticamente una lotta efficace contro la corruzione nello Stato membro interessato. Tale risultato può essere conseguito solo attraverso il funzionamento efficace e duraturo di tale organismo nel corso del tempo. Vi è inoltre il rischio che uno Stato membro inverta i provvedimenti correttivi attuati non appena vengono revocate le misure di bilancio, rischio che anche il Parlamento europeo ha rilevato⁵². Ciò implica che le misure concordate e attuate devono essere monitorate nel lungo periodo per evitare che siano compromesse o invertite in una fase successiva;
- o infine, vi è il rischio che in futuro vengano prese decisioni di sbloccare i fondi dell'UE di uno Stato membro, in base all'attuazione di misure correttive definite un anno o più prima, anche se nello stesso paese potrebbero essere deteriorati nel frattempo altri aspetti dello Stato di diritto, comportando ulteriori rischi per gli interessi finanziari dell'UE. La Commissione dovrà monitorare l'attuazione efficace e duratura delle misure concordate.

⁵² Cfr. [risoluzione del Parlamento europeo del 1° giugno 2023](#), punto 19.

92 Questi rischi sono tanto più importanti in quanto sbloccare i fondi può essere più facile che bloccarli (nuovamente). Tali decisioni devono basarsi su una disamina tecnica e giuridica, ma in ultima analisi tengono conto anche di considerazioni più ampie. A tale riguardo, la Corte osserva che le decisioni di revocare le misure di bilancio, che richiedono una maggioranza qualificata, possono essere discusse contemporaneamente ad altre decisioni che richiedono l'unanimità. Tra queste figurano decisioni cruciali riguardanti, ad esempio, la proposta della Commissione di rivedere il bilancio dell'UE per garantire che rimanga adeguato allo scopo fino al 2027 o la proposta, sempre della Commissione, di istituire lo strumento per l'Ucraina.

Permangono rischi specifici nell'ambito del regolamento RRF e dell'RDC in relazione alle condizioni di pagamento

93 I traguardi relativi allo Stato di diritto nell'ambito dell'RRF e il rispetto delle condizioni abilitanti orizzontali previste dall'RDC erano ancora in corso di conseguimento al momento dell'audit della Corte. L'estensione dell'audit della Corte non comprendeva la valutazione dell'efficacia di tali traguardi e condizioni.

94 Nondimeno, la Corte ritiene che permangano rischi specifici, nell'ambito del regolamento RRF e dell'RDC, in relazione alle condizioni di pagamento e ai pagamenti retroattivi:

- o poiché le misure relative all'RRF potrebbero essere ammissibili ai finanziamenti dell'UE a partire dal 1° febbraio 2020, comprendendo un periodo per il quale tali rischi non erano stati ancora affrontati, la Commissione deve prestare ulteriore attenzione nel verificare fino a che punto il conseguimento dei traguardi relativi allo Stato di diritto (compresi i supertraguardi) faccia sì che gli esborsi a titolo dell'RRF per il soddisfacente conseguimento di traguardi e obiettivi non siano stati allora interessati dalle violazioni dello Stato di diritto;
- o per quanto riguarda i fondi della politica di coesione nell'ambito dell'RDC, le spese sono ammissibili anche retroattivamente, pure per i periodi durante i quali gli Stati membri non avevano ancora rispettato la condizione abilitante orizzontale sull'effettiva applicazione e attuazione della Carta dei diritti fondamentali. Ciò significa che le spese sostenute durante tali periodi diventerebbero ammissibili al rimborso una volta considerata soddisfatta la condizione abilitante orizzontale. Pertanto, nel caso dell'Ungheria e della Polonia, la Commissione dovrà continuare a fare in modo che le spese dichiarate retroattivamente non siano state inficiate dal mancato rispetto della Carta al momento in cui sono state sostenute.

95 Infine, come nel caso del regolamento sulla condizionalità, la Corte osserva che il rispetto formale di tali requisiti di per sé non comporta necessariamente una mitigazione efficace e duratura dei rischi per gli interessi finanziari dell'UE sul campo. Ad esempio, il raggiungimento del traguardo relativo all'entrata in vigore di una riforma giudiziaria (Polonia)⁵³ non assicura di per sé il concretizzarsi dell'impatto auspicato della riforma. Tale impatto può essere accertato solo in una fase successiva, anche attraverso attività di audit *ex post* e future valutazioni.

La Commissione non aveva ancora avviato la valutazione del regolamento sulla condizionalità, prevista per gennaio 2024

96 Nel gennaio 2024 la Commissione deve⁵⁴ riferire al Parlamento europeo e al Consiglio in merito all'applicazione del regolamento sulla condizionalità, all'efficacia complessiva della procedura stabilita nel regolamento, all'efficacia delle misure adottate, nonché alla complementarità del regolamento sulla condizionalità con altri strumenti. Al termine del lavoro di audit sul campo, la Commissione non aveva elaborato orientamenti sulle modalità di valutazione di questi quattro elementi e non aveva ancora avviato i lavori preparatori per tale valutazione.

97 Si tratta di una relazione *ad hoc*. Pertanto, dopo il 2024, la Commissione non avrà alcun obbligo specifico di riferire al Consiglio e al Parlamento europeo in merito alle misure adottate per fronteggiare le violazioni dei principi dello Stato di diritto negli Stati membri a norma del regolamento sulla condizionalità o sulla base di disposizioni specifiche dei singoli fondi.

⁵³ Causa T-531/22.

⁵⁴ Articolo 9 e considerando 28 del regolamento sulla condizionalità.

Conclusioni e raccomandazioni

98 Il regolamento sulla condizionalità, insieme alle pertinenti disposizioni del regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility* – RRF) e del regolamento recante disposizioni comuni (RDC), fornisce alla Commissione un'utile serie aggiuntiva di strumenti per tutelare gli interessi finanziari dell'UE e assicurare la sana gestione finanziaria dei fondi dell'UE. Tuttavia, alcuni aspetti di impostazione ne mettono a rischio l'efficace applicazione. Limitare l'accesso di uno Stato membro ai fondi dell'UE, ad esempio, può ostacolare temporaneamente il conseguimento degli obiettivi strategici dell'UE. Tuttavia, si tratterebbe di una conseguenza a breve termine di un processo volto a rafforzare lo Stato di diritto. In ultima analisi, spetta agli Stati membri evitare tali inconvenienti rispettando lo Stato di diritto e gli obblighi giuridici che incombono loro. Infine, non tutti i principali programmi di spesa dell'UE dispongono di strumenti di tutela equivalenti a quelli previsti dall'RRF o dall'RDC; è questo il caso, ad esempio, della politica agricola comune (cfr. paragrafi [26-33](#)).

99 Per quanto concerne l'unico caso (Ungheria) in cui la Commissione ha proposto misure a norma del regolamento sulla condizionalità dalla sua entrata in vigore nel gennaio 2021, la Corte ha concluso che l'ha fatto sulla base di un'equa valutazione, nel rispetto del regolamento e in via complementare ad altri strumenti di tutela previsti dal dispositivo per la ripresa e la resilienza e dalla politica di coesione. Tuttavia, la Corte ha anche individuato una serie di ambiti in cui la Commissione dovrebbe migliorare ulteriormente il proprio lavoro per garantire un'applicazione coerente del quadro sullo Stato di diritto e la piena tutela degli interessi finanziari dell'UE.

100 Dall'inizio del 2021 la Commissione ha adottato misure per rendere operativo il regolamento sulla condizionalità. Alla fine del lavoro di audit della Corte sul campo, tale processo era ancora in corso. Gli orientamenti di attuazione emanati finora costituiscono un utile passo avanti verso un'applicazione obiettiva, imparziale ed equa del regolamento in tutti i 27 Stati membri. Tuttavia, non chiariscono alcune questioni chiave, come ad esempio cosa costituisca un nesso sufficientemente diretto tra le violazioni dei principi dello Stato di diritto e gli interessi finanziari dell'UE, come applicare il regolamento sulla condizionalità per proteggere la riscossione integrale delle risorse proprie dell'UE e come valutare l'efficacia delle misure di bilancio e correttive. Inoltre, la Commissione non ha ancora messo in atto un sistema informatico di gestione dei casi funzionante, necessario per un trattamento omogeneo e trasparente delle violazioni dei principi dello Stato di diritto. Infine, pur avendo mobilitato il personale necessario per i casi presentati finora, la Commissione non ha

ancora assicurato le risorse umane necessarie per applicare il regolamento in modo uniforme ed efficace a tutti gli Stati membri (cfr. paragrafi [34-43](#)).

101 Dall'audit della Corte è emerso che la Commissione segue un approccio graduale per individuare le violazioni dei principi dello Stato di diritto e valutarne il possibile impatto sugli interessi finanziari dell'UE. La Commissione aveva messo in atto procedure per individuare eventuali violazioni dei principi dello Stato di diritto. Tuttavia, la valutazione effettuata del loro potenziale impatto e della necessità di ulteriori azioni non è stata documentata in maniera sistematica. La Corte non ha ottenuto alcun elemento comprovante che la Commissione abbia applicato un'analisi sistematica dei rischi sulla base di criteri predefiniti a sostegno delle proprie decisioni. Ritiene pertanto che la Commissione non possa dimostrare in modo trasparente che gli interessi finanziari dell'UE sono adeguatamente tutelati in tutti gli Stati membri (cfr. paragrafi [44-57](#)).

102 L'unico caso in cui la Commissione aveva utilizzato tutti e tre gli strumenti in combinazione riguardava l'Ungheria e la Corte ha concluso che il loro utilizzo era stato ben coordinato. per Bulgaria e Romania, si è posto termine al meccanismo di cooperazione e verifica nel settembre 2023. Comunque, le riforme incompiute previste da detto meccanismo hanno dovuto essere riprese nel quadro dei nuovi strumenti. Nell'ambito dell'RRF, la documentazione disponibile non è sufficiente a giustificare l'adeguatezza della scelta tra i supertraguardi (che bloccano tutti i pagamenti RRF finché non sono conseguiti) e i traguardi convenzionali (il cui conseguimento consente pagamenti specifici). Per gli Stati membri diversi dall'Ungheria, non è stato sempre possibile verificare i motivi che hanno spinto la Commissione a non ricorrere al regolamento sulla condizionalità per tutelare gli interessi finanziari dell'UE (cfr. paragrafi [59-74](#)).

103 A fine dicembre 2023 la Commissione aveva proposto misure a norma del regolamento sulla condizionalità per un unico Stato membro: l'Ungheria. Dall'analisi della Corte è risultato che tale proposta era in linea con il regolamento sulla condizionalità, si basava su una valutazione equa ed era sufficientemente documentata. Rientrava nel potere discrezionale della Commissione proporre ulteriori misure di bilancio. In ultima analisi, il Consiglio ha sospeso i finanziamenti dell'UE per un valore totale di 6,4 miliardi di euro, ossia 1,2 miliardi di euro in meno rispetto a quanto inizialmente proposto dalla Commissione (cfr. paragrafi [75-83](#)).

104 Nel complesso, due degli Stati membri inclusi nel campione della Corte erano stati sottoposti a misure di bilancio nell'ambito dell'RRF e dell'RDC: l'Ungheria e la Polonia, con un impatto potenziale rispettivamente di circa 22 miliardi di euro e 134 miliardi di euro. Per l'Ungheria, questo importo tiene conto della decisione del 13 dicembre 2023 di sbloccare circa 10 miliardi di euro poiché, a giudizio della Commissione, tale paese aveva soddisfatto la condizione abilitante orizzontale relativa alla Carta dei diritti fondamentali in riferimento all'indipendenza della magistratura. Poiché l'attività di audit svolta sul campo dagli auditor della Corte si è conclusa prima di questa data, tale decisione è stata tenuta in considerazione senza però essere sottoposta ad audit. Tuttavia, tali importi riguardavano principalmente pagamenti eventualmente esigibili solo in futuro, il che significa che le conseguenze di bilancio a breve termine sono state molto più limitate.

105 Sebbene l'efficacia delle misure di bilancio e correttive nel tempo possa essere valutata solo in una fase successiva, la Corte ha individuato una serie di rischi che potrebbero comprometterla in modo significativo. In particolare, osserva che il rispetto formale, da parte di uno Stato membro, delle misure correttive potrebbe non tradursi necessariamente in efficaci e duraturi miglioramenti sul campo che vadano al di là di un semplice esercizio di spunta di requisiti da soddisfare. Sussiste anche il rischio che tali misure siano invertite in una fase successiva o che vi sia al contempo un peggioramento sotto altri aspetti dello Stato di diritto. Questi rischi sono tanto più importanti in quanto potrebbe risultare più facile adottare la decisione di sbloccare i fondi che di bloccarli. Tali decisioni devono basarsi su una disamina tecnica, ma in ultima analisi tengono conto anche di considerazioni più ampie. Infine, la Corte osserva che gli obblighi della Commissione di riferire in merito all'efficacia del regolamento sulla condizionalità sono limitati (cfr. paragrafi [84-97](#)).

106 In tale contesto, la Corte formula le seguenti raccomandazioni.

Raccomandazione 1 – Dotarsi della capacità amministrativa necessaria per attuare il regolamento sulla condizionalità

La Commissione dovrebbe:

- a) valutare le risorse umane necessarie per applicare in modo uniforme ed efficace il regolamento sulla condizionalità in tutti gli Stati membri;
- b) completare lo sviluppo di un proprio sistema informatico di gestione dei casi per gestire e documentare il flusso di lavoro per le decisioni adottate e le azioni intraprese;
- c) rivedere e accorpare gli orientamenti emanati, sulla base dell'esperienza maturata nell'applicazione del regolamento, nonché chiarire le questioni individuate nel corso dell'audit della Corte: cosa costituisce un nesso sufficientemente diretto tra le violazioni dei principi dello Stato di diritto e gli interessi finanziari dell'UE, come applicare il regolamento sulla condizionalità per proteggere le risorse proprie dell'UE e come valutare l'efficacia delle misure di bilancio e correttive.

Termine di attuazione per a) e b): 2024.

Termine di attuazione per c): appena possibile e comunque non oltre il 2027 (in considerazione dei preparativi per il nuovo quadro finanziario pluriennale).

Raccomandazione 2 – Individuare, valutare e documentare sistematicamente, per tutti gli Stati membri, il modo in cui le problematiche in materia di Stato di diritto sono state affrontate nel quadro del regolamento sulla condizionalità

Al fine di dimostrare in modo trasparente che gli interessi finanziari dell'UE sono adeguatamente tutelati in tutti gli Stati membri, la Commissione dovrebbe sistematicamente e per tutti gli Stati membri valutare, in funzione di criteri chiari, se i problemi rilevati costituiscano o meno violazioni dei principi dello Stato di diritto e quale sia il potenziale impatto sugli interessi finanziari dell'UE, nonché documentare tale valutazione.

Termine di attuazione: 2024.

Raccomandazione 3 – Monitorare l’impatto delle misure connesse allo Stato di diritto

La Commissione dovrebbe monitorare l’impatto delle misure connesse allo Stato di diritto adottate ai sensi del regolamento sulla condizionalità, dell’RRF e dell’RDC (come la tutela degli interessi finanziari dell’UE, i miglioramenti allo Stato di diritto, l’impatto sugli obiettivi strategici dell’UE e sui beneficiari) per far sì che queste siano attuate in maniera efficace e sostenibile.

Per le spese che precedono il conseguimento dei traguardi del dispositivo per la ripresa e la resilienza o l’introduzione di misure di mitigazione per soddisfare le condizioni abilitanti orizzontali previste dall’RDC, la Commissione dovrebbe ottenere ragionevoli garanzie del fatto che tali spese (nell’ambito della politica di coesione) oppure il soddisfacente conseguimento di traguardi e obiettivi (nell’ambito dell’RRF) non fossero inficiati da violazioni dello Stato di diritto quando le stesse hanno avuto luogo.

Termine di attuazione: ogni anno, fino alla fine del periodo di ammissibilità.

Raccomandazione 4 – Fondare qualsiasi proposta di revoca delle misure di bilancio su solidi elementi probatori

Tenuto conto dei problemi individuati in relazione alle chiusure del meccanismo di cooperazione e verifica e dei rischi specifici individuati dalla Corte per l’efficacia delle misure correttive, la Commissione dovrebbe basare qualsiasi proposta di revoca delle misure di bilancio (regolamento sulla condizionalità, condizioni abilitanti orizzontali ai sensi dell’RDC o supertraguardi nell’ambito dell’RRF) su informazioni comprovate, esaustive e aggiornate. Tale decisione andrebbe ben documentata.

Termine di attuazione: fino alla fine del periodo di ammissibilità.

Raccomandazione 5 – Riferire con cadenza annuale in merito all'efficacia delle misure adottate in risposta alle violazioni dei principi dello Stato di diritto

Dopo la prima relazione prevista per gennaio 2024, la Commissione dovrebbe riferire con cadenza annuale sull'applicazione dei diversi strumenti disponibili per fronteggiare i rischi per gli interessi finanziari dell'UE e sull'efficacia delle misure adottate contro le violazioni dei principi dello Stato di diritto negli Stati membri. Tale rendicontazione potrebbe essere connessa alla relazione annuale sullo Stato di diritto, ma non dovrebbe costituirne una parte.

Termine di attuazione: ogni anno a partire dal 2025.

Raccomandazione 6 – In occasione dell'elaborazione delle future proposte legislative, migliorare il quadro per lo Stato di diritto ai fini di una maggiore tutela degli interessi finanziari dell'UE

La Commissione dovrebbe valutare ulteriormente le potenziali lacune che compromettono l'efficacia del quadro per lo Stato di diritto. Tale valutazione dovrebbe tenere conto dei rischi individuati nella presente relazione (quali il potenziale impatto delle sospensioni sul conseguimento di specifici obiettivi strategici dell'UE e il fatto che la condizione abilitante orizzontale relativa alla Carta dei diritti fondamentali prevista dall'RDC non copra altre parti pertinenti del bilancio), nonché dell'esperienza che si maturerà negli anni a venire. Nel preparare il quadro normativo per il periodo successivo al 2027, la Commissione dovrebbe proporre ulteriori misure di protezione sulla base dei problemi che per allora saranno stati individuati.

Termine di attuazione: entro e non oltre il 2027 (in considerazione dei preparativi per il nuovo quadro finanziario pluriennale).

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione II, presieduta da Annemie Turtelboom, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo nella riunione del 10 gennaio 2024.

Per la Corte dei conti europea

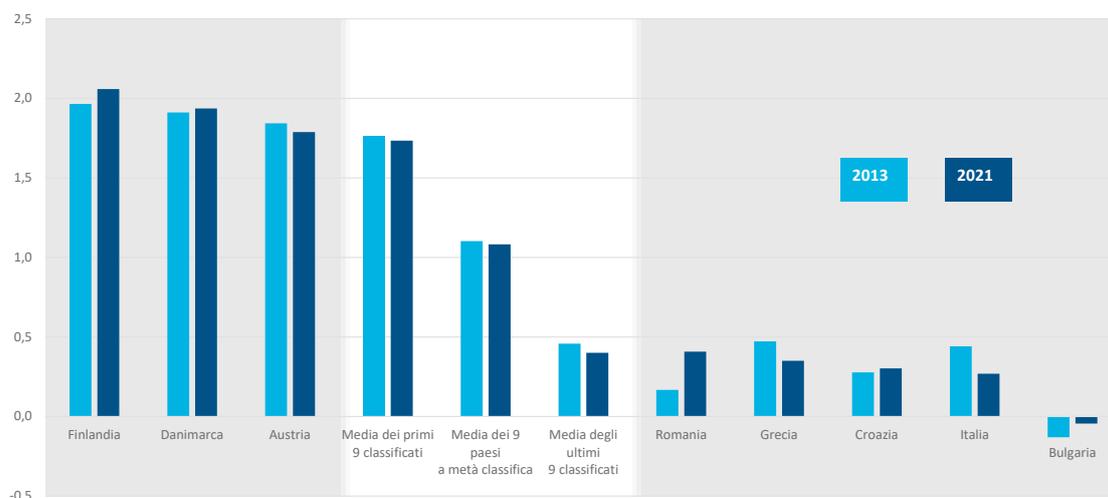
Tony Murphy
Presidente

Allegati

Allegato I – Esempi di strumenti utilizzati dalla Banca mondiale e dal *World Justice Project* per monitorare la situazione dello Stato di diritto

L'indice sullo Stato di diritto della Banca mondiale, analogamente all'indice di controllo della corruzione, fa parte degli indicatori mondiali di governance della Banca mondiale che misurano varie dimensioni della performance in questo ambito. Questo indice comprende diversi indicatori che misurano fino a che punto gli operatori nutrono fiducia nelle regole della società e le rispettano. Tra queste figurano la percezione dell'incidenza della criminalità, l'efficacia e la prevedibilità del sistema giudiziario e l'esecutività dei contratti.

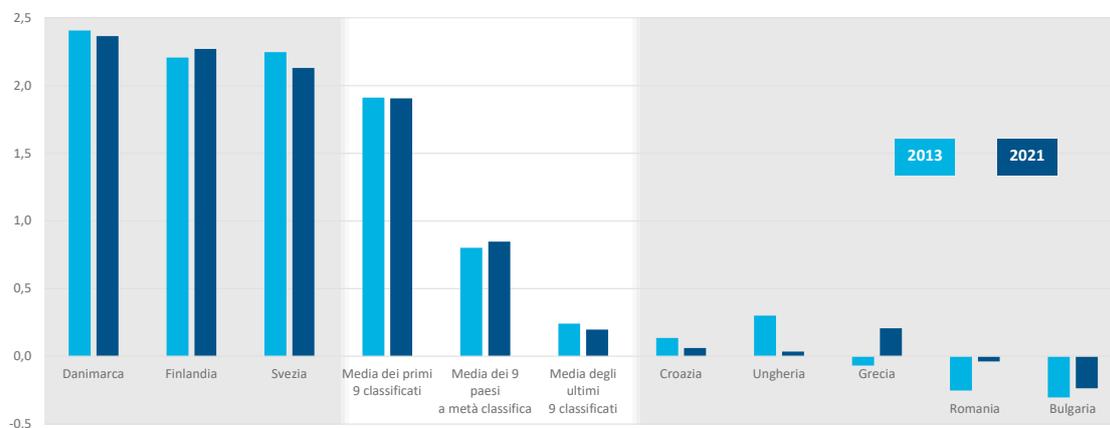
Banca mondiale – Indicatori mondiali di governance: indice dello Stato di diritto (min. -2,5; max. +2,5)



Fonte: Banca mondiale; <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>

Un'altra misura è l'indice di controllo della corruzione della Banca mondiale: vi si riflette in che misura il potere pubblico viene percepito come esercitato a fini di lucro privato, comprese le forme di piccola e grande corruzione, nonché la "cattura" dello Stato da parte delle élite e dei portatori di interessi privati.

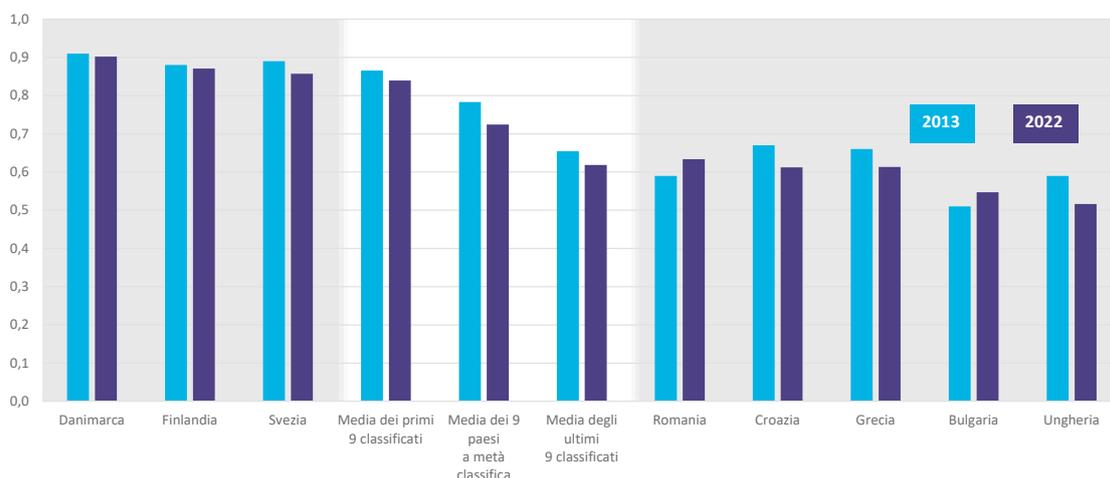
Banca mondiale – Indicatori mondiali di governance: indice della corruzione 2013-2021 (min. -2,5; max. +2,5)



Fonte: Banca mondiale; <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>

L'indice sullo Stato di diritto del *World Justice Project* (WJP) misura lo Stato di diritto sulla base delle esperienze e delle percezioni del grande pubblico e degli operatori della giustizia e degli esperti di diritto nazionali in tutto il mondo. La performance di un paese è misurata utilizzando 44 indicatori che coprono un'ampia gamma di settori quali la giustizia civile e penale, i diritti fondamentali, i vincoli del potere governativo, l'applicazione delle norme o l'assenza di corruzione.

WJP — Indice sullo Stato di diritto 2013-2022 (min. 0,0; max. 1,0)



Fonte: World Justice Project; <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2021/current-historical-data>

Allegato II – Principali fasi dell'applicazione del regolamento sulla condizionalità

Fasi / termini			
Articoli 3 e 4	1)	La Commissione enuclea le violazioni dei principi dello Stato di diritto.	
	2)	La Commissione valuta se le violazioni dei principi dello Stato di diritto individuate compromettano o rischino seriamente di compromettere in modo sufficientemente diretto la sana gestione finanziaria del bilancio dell'UE o gli interessi finanziari dell'UE.	
Articoli 5 e 6	3)	La Commissione invia una notifica scritta allo Stato membro.	
	4)	Lo Stato membro risponde alla notifica, indicando eventuali misure correttive.	1-3 mesi
	5)	La Commissione analizza la risposta degli Stati membri.	1 mese
	6)	Se del caso, la Commissione valuta la proporzionalità delle misure di bilancio in linea con gli articoli 5 e 6.	
	7)	Se del caso, la Commissione informa lo Stato membro delle conclusioni e delle misure di bilancio prospettate.	
	8)	Lo Stato membro risponde all'analisi della Commissione e alle misure di bilancio prospettate.	1 mese
	9)	Se necessario, la Commissione propone al Consiglio misure di protezione.	1 mese
	10)	Il Consiglio adotta/modifica la proposta della Commissione.	1-3 mesi
Articolo 7	11)	Lo Stato membro informa la Commissione che le condizioni per l'applicazione del regolamento sulla condizionalità non sono più soddisfatte e chiede la revoca delle misure di bilancio.	
	12)	La Commissione effettua una valutazione e, se del caso, propone la revoca o l'adeguamento delle misure di bilancio, al più tardi un anno dopo la loro adozione.	
	13)	Il Consiglio adotta una decisione sulla revoca delle misure.	

Fonte: Corte dei conti europea.

Allegato III – Parametri di riferimento del meccanismo di cooperazione e verifica e relativi traguardi nei PNRR di Bulgaria e Romania

La prima colonna della seguente tabella riporta i parametri di riferimento del meccanismo di cooperazione e verifica per la Bulgaria, adottati con [decisione 2006/929/CE](#) della Commissione. La seconda colonna contiene un elenco indicativo dei traguardi e degli obiettivi del PNRR per la Bulgaria che la Corte ritiene pertinenti per i sei parametri di riferimento del meccanismo di cooperazione e verifica.

Bulgaria

	Parametri di riferimento del meccanismo di cooperazione e verifica	Traguardi e obiettivi pertinenti del PNRR
1	Adottare le modifiche da apportare alla Costituzione per eliminare le ambiguità circa l'indipendenza e la responsabilità del sistema giudiziario.	C10.R2-219: Lotta alla corruzione – Migliorare il ruolo dell'ispettorato in seno al Consiglio superiore della magistratura nella prevenzione e nella lotta alla corruzione nel sistema giudiziario (quarto trimestre 2022).
2	Garantire un processo giudiziario più trasparente ed efficiente grazie all'adozione e all'attuazione di una nuova legge sul sistema giudiziario e del nuovo codice di procedura civile. Riferire in merito all'incidenza di tali nuove leggi e dei codici di procedura penale e amministrativa, segnatamente in fase istruttoria.	Sul monitoraggio – Pubblicazione di quattro analisi annuali sull'applicazione delle norme in materia di giustizia elettronica nel codice di procedura civile e nel codice di procedura penale e 3.3.6. - 3.3.7. Struttura di monitoraggio e rendicontazione.
3	Proseguire la riforma del sistema giudiziario per migliorarne la professionalità, la responsabilità e l'efficienza. Valutare l'impatto di tale riforma e pubblicare annualmente i risultati.	C10.R2-219: Lotta alla corruzione – Migliorare il ruolo dell'ispettorato in seno al Consiglio superiore della magistratura nella prevenzione e nella lotta alla corruzione nel sistema giudiziario (quarto trimestre 2022).

	Parametri di riferimento del meccanismo di cooperazione e verifica	Traguardi e obiettivi pertinenti del PNRR
4	<p>Condurre indagini professionali e imparziali su accuse di corruzione ad alto livello e riferire in merito. Riferire in merito alle ispezioni interne delle istituzioni pubbliche e sulla pubblicazione dei beni degli alti funzionari.</p>	<p>C10.R2-218: Lotta alla corruzione – Entrata in vigore delle modifiche legislative che riformano la commissione per la lotta alla corruzione e la confisca dei beni illeciti (traguardi connessi: 220; 221) (terzo trimestre 2022).</p> <p>C10.R2-221: Lotta alla corruzione – Entrata in vigore della piattaforma elettronica e sostegno alle modifiche legislative volte a rafforzare gli organismi e le unità anticorruzione (secondo trimestre 2023).</p> <p>C10.R2-222: Lotta alla corruzione – Entrata in vigore delle modifiche legislative volte a salvaguardare l'efficacia dei procedimenti penali e ad accrescere l'obbligo di rendiconto e la responsabilità penale del procuratore generale (secondo trimestre 2023).</p> <p>C10.R2-223: Lotta alla corruzione – Entrata in vigore delle misure legislative che disciplinano le attività di lobbying (quarto trimestre 2023).</p>
5	<p>Adottare ulteriori misure per prevenire e combattere la corruzione, in particolare ai confini e all'interno delle amministrazioni locali.</p>	<p>226 – Analisi annuali sull'attuazione della strategia nazionale per la prevenzione e la lotta alla corruzione.</p>
6	<p>Attuare una strategia volta a combattere la criminalità organizzata, imperniata sui reati gravi, sul riciclaggio del denaro e sulla confisca sistematica dei beni dei criminali. Riferire in merito a indagini nuove e in corso, rinvii a giudizio e condanne in questi settori.</p>	<p>218 – Lotta alla corruzione – Entrata in vigore delle modifiche legislative che riformano la commissione per la lotta alla corruzione e la confisca dei beni illeciti (traguardi connessi: 220; 221).</p> <p>238 – Piano d'azione per mitigare i rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo individuati nella valutazione nazionale dei rischi (termine ultimo: terzo trimestre 2021).</p>

La prima colonna della seguente tabella riporta i parametri di riferimento del meccanismo di cooperazione e verifica per la Romania, adottati con [decisione 2006/928/CE](#) della Commissione. La seconda colonna contiene un elenco indicativo dei traguardi e degli obiettivi del PNRR per la Romania che la Corte ritiene pertinenti per i quattro parametri di riferimento del meccanismo di cooperazione e verifica.

Romania

	Parametri di riferimento del meccanismo di cooperazione e verifica	Traguardi e obiettivi pertinenti del PNRR
1	Garantire una maggiore trasparenza e una maggiore efficienza dei procedimenti giudiziari, in particolare potenziando la capacità e la responsabilità del Consiglio superiore della magistratura. Riferire in merito all’impatto dei nuovi codici di procedura civile e penale ed effettuare i necessari controlli.	C14.R5-423: Entrata in vigore delle “leggi sulla giustizia” (leggi sullo statuto dei magistrati, sull’organizzazione giudiziaria, sul Consiglio superiore della magistratura) (secondo trimestre 2023). C14.R5-424: Modifica del codice penale e del codice di procedura penale (quarto trimestre 2022).
2	Creare, come previsto, un’agenzia di integrità responsabile della verifica delle proprietà, delle incompatibilità e dei potenziali conflitti d’interesse, nonché dell’emissione di decisioni obbligatorie su cui basare eventuali azioni dissuasive.	RO-C[C14]-R[R7.0]-M[431]. Valutazione e aggiornamento della legislazione sul quadro in materia di integrità – Entrata in vigore delle leggi consolidate sull’integrità.
3	Sulla base dei progressi già compiuti, continuare a condurre indagini professionali e imparziali su accuse di corruzione ad alto livello.	C14.R6-426: Entrata in vigore della decisione del governo che approva la nuova strategia nazionale anticorruzione (quarto trimestre 2021). C14.R6-428: Completamento di almeno il 70 % delle misure previste nella nuova strategia anticorruzione (quarto trimestre 2025). C14.R6-430: Entrata in vigore della legge sulla protezione degli informatori (primo trimestre 2022).

	Parametri di riferimento del meccanismo di cooperazione e verifica	Traguardi e obiettivi pertinenti del PNRR
4	Adottare ulteriori misure per prevenire e combattere la corruzione, in particolare all'interno delle amministrazioni locali.	<p>M 426: Entrata in vigore della decisione del governo che approva la nuova strategia nazionale anticorruzione (quarto trimestre 2021).</p> <p>Obiettivo 428: Completamento di almeno il 70 % delle misure previste nella nuova strategia anticorruzione (quarto trimestre 2025).</p> <p>M 430: Entrata in vigore della legge sulla protezione degli informatori (primo trimestre 2022).</p> <p>Obiettivo 429: Conseguimento di un tasso di occupazione dell'85 % per i posti di pubblico ministero della Direzione nazionale anticorruzione (secondo trimestre 2023).</p> <p>Obiettivo 446: Sviluppo delle infrastrutture logistiche (non informatiche) necessarie per combattere la corruzione e recuperare i proventi e i danni derivanti dalla criminalità, compresa la formazione in tali ambiti – Messa in servizio di magazzini per lo stoccaggio dei beni sequestrati (terzo trimestre 2025).</p>

Allegato IV – Regolamento recante disposizioni comuni per otto fondi dell’UE

Panoramica dell’RDC

Aspetto	Descrizione								
Portata finanziaria	<p>Dotazione totale degli otto fondi per il periodo 2021-2027 a prezzi 2022: 405,1 miliardi di euro, di cui:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), ad eccezione dei programmi Interreg: 226 miliardi di euro; ○ Fondo sociale europeo Plus (FSE+): 98,5 miliardi di euro; ○ Fondo di coesione (FC): 48 miliardi di euro; ○ Fondo per una transizione giusta (<i>Just Transition Fund – JTF</i>): 8,4 miliardi di euro; ○ Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l’acquacoltura (FEAMPA): 48 miliardi di euro; ○ Fondo Asilo, migrazione e integrazione (<i>Asylum, Migration and Integration Fund – AMIF</i>): 9,88 miliardi di euro; ○ Fondo Sicurezza interna (<i>Internal Security Fund – ISF</i>): 1,93 miliardi di euro; ○ Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e i visti (<i>Border Management and Visa Instrument – BMVI</i>) 6,25 miliardi di euro. 								
Attori	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 30%; padding: 5px;">Stato membro dell’UE</td> <td style="padding: 5px;">Nel redigere il programma operativo, effettua un’autovalutazione del soddisfacimento della condizione abilitante orizzontale relativa alla Carta dei diritti fondamentali in relazione all’attuazione di tale programma.</td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;">Commissione</td> <td style="padding: 5px;">Valuta l’autovalutazione dello Stato membro e approva il programma.</td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;">Stato membro dell’UE</td> <td style="padding: 5px;">Attua il programma e chiede il rimborso delle spese, che viene corrisposto se sono soddisfatte le condizioni abilitanti.</td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;">Commissione</td> <td style="padding: 5px;">Valuta la domanda di pagamento e se sono soddisfatte le condizioni abilitanti.</td> </tr> </table>	Stato membro dell’UE	Nel redigere il programma operativo, effettua un’autovalutazione del soddisfacimento della condizione abilitante orizzontale relativa alla Carta dei diritti fondamentali in relazione all’attuazione di tale programma.	Commissione	Valuta l’autovalutazione dello Stato membro e approva il programma.	Stato membro dell’UE	Attua il programma e chiede il rimborso delle spese, che viene corrisposto se sono soddisfatte le condizioni abilitanti.	Commissione	Valuta la domanda di pagamento e se sono soddisfatte le condizioni abilitanti.
Stato membro dell’UE	Nel redigere il programma operativo, effettua un’autovalutazione del soddisfacimento della condizione abilitante orizzontale relativa alla Carta dei diritti fondamentali in relazione all’attuazione di tale programma.								
Commissione	Valuta l’autovalutazione dello Stato membro e approva il programma.								
Stato membro dell’UE	Attua il programma e chiede il rimborso delle spese, che viene corrisposto se sono soddisfatte le condizioni abilitanti.								
Commissione	Valuta la domanda di pagamento e se sono soddisfatte le condizioni abilitanti.								

Aspetto	Descrizione																																
Condizioni per l'applicazione di misure	Mancanza di meccanismi efficaci per assicurare il soddisfacimento della condizione abilitante orizzontale relativa alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nell'attuazione del Fondo.																																
Misure	Nessun rimborso delle spese ad eccezione dell'assistenza tecnica e della spesa che contribuisce al soddisfacimento della condizione abilitante.																																
Tempistica delle misure	Per l'intera durata dell'attuazione del programma.																																
Applicazione delle misure a metà dicembre 2023 per i sei paesi inclusi nel campione della Corte	Bulgaria Non applicabile.																																
	Grecia Non applicabile.																																
	Ungheria Programmi nel quadro dell'RDC adottati; tuttavia, poiché si è giudicato che alcune condizioni abilitanti orizzontali e tematiche non fossero soddisfatte, il rimborso di un importo complessivo di 11,7 miliardi di euro (secondo le stime della Commissione) è stato bloccato ai sensi dell'RDC e del regolamento sulla condizionalità (cfr. figura 3).																																
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Ungheria</th> <th colspan="7">(in miliardi di euro)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>FESR</td> <td>6,56</td> <td>FSE+</td> <td>3,55</td> <td>FC</td> <td>1,40</td> <td>JTF</td> <td>0,14</td> </tr> <tr> <td>FEAMPA</td> <td>0</td> <td>AMIF</td> <td>0,03</td> <td>BMVI</td> <td>0</td> <td>ISF</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>Totale</td> <td colspan="7">11,68</td> </tr> </tbody> </table>	Ungheria	(in miliardi di euro)							FESR	6,56	FSE+	3,55	FC	1,40	JTF	0,14	FEAMPA	0	AMIF	0,03	BMVI	0	ISF	0	Totale	11,68						
	Ungheria	(in miliardi di euro)																															
	FESR	6,56	FSE+	3,55	FC	1,40	JTF	0,14																									
	FEAMPA	0	AMIF	0,03	BMVI	0	ISF	0																									
	Totale	11,68																															
	Italia Non applicabile.																																
	Polonia Programmi nel quadro dell'RDC adottati; tuttavia, le decisioni precisano che la terza condizione abilitante orizzontale non è soddisfatta. Di conseguenza, il rimborso della spesa nel quadro dei fondi disciplinati dall'RDC è bloccato per un importo complessivo di 74,1 miliardi di euro (secondo le stime della Commissione).																																
<table border="1"> <thead> <tr> <th>Polonia</th> <th colspan="7">(in miliardi di euro)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>FESR</td> <td>45,80</td> <td>FSE+</td> <td>12,40</td> <td>Fondo di coesione</td> <td>11,30</td> <td>JTF</td> <td>3,70</td> </tr> <tr> <td>FEAMPA</td> <td>0,48</td> <td>AMIF</td> <td>0,24</td> <td>BMVI</td> <td>0,16</td> <td>ISF</td> <td>0,07</td> </tr> <tr> <td>Totale</td> <td colspan="7">74,15</td> </tr> </tbody> </table>	Polonia	(in miliardi di euro)							FESR	45,80	FSE+	12,40	Fondo di coesione	11,30	JTF	3,70	FEAMPA	0,48	AMIF	0,24	BMVI	0,16	ISF	0,07	Totale	74,15							
Polonia	(in miliardi di euro)																																
FESR	45,80	FSE+	12,40	Fondo di coesione	11,30	JTF	3,70																										
FEAMPA	0,48	AMIF	0,24	BMVI	0,16	ISF	0,07																										
Totale	74,15																																
Romania Non applicabile.																																	

Aspetto	Descrizione
Revoca delle misure	Le misure saranno revocate quando la Commissione avrà concluso che lo Stato membro interessato rispetta la terza condizione abilitante orizzontale.

Allegato V – Panoramica dell'applicazione del regolamento sulla condizionalità per l'Ungheria

Regolamento sulla condizionalità

Descrizione

Applicazione delle misure a metà dicembre 2023

Due misure di bilancio (articolo 5) proposte dalla Commissione e imposte dal Consiglio all'Ungheria.

- 1) Sospensione del 55 % degli impegni di bilancio nell'ambito dei seguenti programmi operativi della politica di coesione, una volta approvati:
 - a) Programma operativo per l'ambiente e l'efficienza energetica Plus
55 % di 3,666 miliardi di euro = 2,016 miliardi di euro di finanziamenti UE sospesi.
 - b) Programma operativo per il trasporto integrato Plus
55 % di 3,546 miliardi di euro = 1,950 miliardi di euro di finanziamenti UE sospesi.
 - c) Programma operativo per lo sviluppo del territorio e degli insediamenti Plus
55 % di 4,354 miliardi di euro = 2,395 miliardi di euro di finanziamenti UE sospesi.

Totale dei fondi UE sospesi tra i tre programmi: 6,361 miliardi di euro (di cui 2,0 miliardi di euro circa sono soggetti al blocco del rimborso a titolo delle disposizioni dell'RDC. Cfr. [figura 3](#)).

- 2) Divieto di assumere impegni giuridici con trust di interesse pubblico costituiti sulla base della legge ungherese IX del 2021 né con eventuali enti partecipati da tali trust di interesse pubblico, quando la Commissione esegue il bilancio dell'UE in regime di gestione diretta o indiretta a norma dell'articolo 62, paragrafo 1, lettere a) e c), del regolamento (UE, Euratom) 2018/1046.

Poiché il divieto non riguarda una fonte di finanziamento ma un tipo di soggetto che può essere finanziato da qualsiasi fonte, non è possibile valutarne l'incidenza finanziaria.

Revoca delle misure

Misure di bilancio ai sensi dell'articolo 5: non vi sono scadenze temporali per la revoca delle misure di bilancio; la Commissione riesaminerà la situazione in Ungheria di propria iniziativa oppure su richiesta dell'Ungheria stessa, al più tardi un anno dopo l'adozione delle misure da parte del Consiglio.

Per l'Ungheria, le misure di bilancio sono state adottate dal Consiglio il 15 dicembre 2022, per cui la Commissione deve completare il riesame entro il 15 dicembre 2023.

Descrizione

L'Ungheria ha proposto le seguenti 17 misure correttive (articolo 6, paragrafo 9):

- 1) rafforzamento della prevenzione, individuazione e rettifica delle illegalità e delle irregolarità riguardanti l'esecuzione dei fondi dell'Unione attraverso un'Autorità per l'integrità di nuova istituzione;
- 2) istituzione di una task force anticorruzione;
- 3) rafforzamento del quadro anticorruzione;
- 4) garanzia di trasparenza nell'uso del sostegno dell'UE da parte delle fondazioni di interesse pubblico per la gestione del patrimonio;
- 5) introduzione di una procedura specifica in caso di reati speciali connessi all'esercizio dell'autorità pubblica o alla gestione del patrimonio pubblico;
- 6) rafforzamento dei meccanismi di audit e controllo per garantire un uso corretto del sostegno dell'UE;
- 7) riduzione della percentuale di procedure di gara con offerte uniche finanziate con fondi dell'UE;
- 8) riduzione della percentuale di procedure di gara con offerte uniche finanziate tramite il bilancio nazionale;
- 9) sviluppo di uno strumento di segnalazione delle offerte uniche per monitorare e riferire in merito alle procedure di appalto pubblico chiuse con offerte uniche;
- 10) sviluppo di un sistema elettronico per gli appalti pubblici a favore di una maggiore trasparenza;
- 11) elaborazione di un quadro di misurazione della performance che valuti l'efficienza degli appalti pubblici e la loro efficacia in termini di costi;
- 12) adozione di un piano d'azione per aumentare il livello di concorrenza negli appalti pubblici;
- 13) attività di formazione destinate alle micro, piccole e medie imprese in materia di pratiche nel settore degli appalti pubblici;
- 14) istituzione di un regime di sostegno per compensare i costi connessi alla partecipazione delle micro, piccole e medie imprese agli appalti pubblici;
- 15) ricorso ad ARACHNE, lo strumento di valutazione del rischio della Commissione;
- 16) rafforzamento della cooperazione con l'OLAF;
- 17) adozione di un atto legislativo che garantisca una maggiore trasparenza della spesa pubblica.

Abbreviazioni e acronimi

PNRR: piano nazionale per la ripresa e la resilienza

RDC: regolamento recante disposizioni comuni

RRF: *Recovery and Resilience Facility* (dispositivo per la ripresa e la resilienza)

TFUE: trattato sul funzionamento dell'Unione europea

TUE: trattato sull'Unione europea

Glossario

Appalto pubblico: acquisto di beni, servizi e opere, da parte di un ente pubblico o di un'altra autorità, mediante una procedura aperta e concorrenziale al fine di ottenere prestazioni di qualità e un impiego ottimale delle risorse.

Condizioni abilitanti orizzontali: quattro prerequisiti per il finanziamento applicabili a tutti i fondi dell'UE contemplati dal regolamento recante disposizioni comuni.

Corruzione: nel contesto della presente relazione, la condotta intenzionale di un funzionario pubblico che lede gli interessi finanziari dell'UE.

Dispositivo per la ripresa e la resilienza: dispositivo di sostegno finanziario dell'UE volto a mitigare l'impatto economico e sociale della pandemia di COVID-19 e a stimolare la ripresa, promuovendo al contempo una trasformazione verde e digitale.

Fondi della politica di coesione: i quattro fondi dell'UE che sostengono la coesione economica, sociale e territoriale nell'UE nel periodo 2021-2027: il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo Plus, il Fondo di coesione e il Fondo per una transizione giusta.

Frode: ricorso deliberato e illegittimo all'inganno per ottenere un vantaggio rilevante privando un'altra parte di beni o denaro.

NextGenerationEU: pacchetto di finanziamenti che mira ad aiutare gli Stati membri dell'UE a superare l'impatto economico e sociale della pandemia di COVID-19.

Obiettivo: misura quantitativa dei progressi compiuti da uno Stato membro verso il completamento di una riforma specifica o di un investimento previsto dal rispettivo piano per la ripresa e la resilienza.

Pacchetto di strumenti dell'UE per lo Stato di diritto: insieme di strumenti per promuovere e sostenere lo Stato di diritto nell'UE e nei suoi Stati membri.

Piano nazionale per la ripresa e la resilienza: documento che definisce le riforme e gli investimenti previsti da uno Stato membro nel quadro del dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Politica di coesione: politica dell'UE che mira a ridurre le disparità economiche e sociali tra le regioni e gli Stati membri promuovendo la creazione di posti di lavoro, la competitività delle imprese, la crescita economica, lo sviluppo sostenibile e la cooperazione transfrontaliera e interregionale.

Procedura d'infrazione: procedura con cui la Commissione intenta un'azione legale nei confronti di uno Stato membro dell'UE che non ottempera agli obblighi sanciti dal diritto dell'UE.

Programma: mezzo con cui gli obiettivi specifici di una politica dell'UE vengono realizzati, in genere tramite progetti cofinanziati.

Regolamento finanziario: insieme di norme che disciplinano le modalità di compilazione e utilizzo del bilancio UE, nonché i procedimenti associati, come il controllo interno, la rendicontazione, l'audit e il discarico.

Regolamento recante disposizioni comuni: regolamento che stabilisce le norme applicabili a otto fondi dell'UE, compresi i quattro fondi della politica di coesione. Il regolamento vigente copre il periodo 2021-2027.

Regolamento sulla condizionalità: regolamento che stabilisce norme per proteggere il bilancio dell'UE dalle violazioni dei principi dello Stato di diritto negli Stati membri.

Risorse proprie: fondi utilizzati per finanziare il bilancio dell'UE, provenienti in gran parte dai contributi degli Stati membri.

Semestre europeo: ciclo annuale che fornisce un quadro per il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri dell'UE e per il monitoraggio dei progressi compiuti.

Supertraguardo: requisito specifico, relativo ai sistemi di audit e controllo di uno Stato membro, che deve essere soddisfatto prima che il paese possa ricevere finanziamenti a titolo dell'RRF (articolo 22 del regolamento RRF). Noto anche come "**traguardo di controllo**".

Traguardo di controllo: requisito specifico, relativo ai sistemi di audit e controllo di uno Stato membro, che deve essere soddisfatto prima che il paese possa ricevere finanziamenti a titolo dell'RRF (articolo 22 del regolamento RRF). Noto anche come "**supertraguardo**".

Traguardo: risultato qualitativo sulla via del completamento di una riforma o di un investimento, quale presupposto per un pagamento specifico a titolo dell'RRF.

Risposte della Commissione

<https://www.eca.europa.eu/it/publications/sr-2024-03>

Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/it/publications/sr-2024-03>

Équipe de audit

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze degli audit espletati su politiche e programmi dell'UE o su temi relativi alla gestione concernenti specifici settori di bilancio. La Corte seleziona e pianifica detti compiti di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit II – presieduta da Annemie Turtelboom, Membro della Corte – specializzata nei settori di spesa riguardanti gli investimenti a favore della coesione, della crescita e dell'inclusione. L'audit è stato diretto da Annemie Turtelboom, Membro della Corte, coadiuvata da: Eric Braucourt, capo di Gabinetto, e Celil Ishik, attaché di Gabinetto; Friedemann Zippel, primo manager; Dieter Böckem, capoincarico; Aleksandar Latinov, vice capoincarico; Jussi Bright, Marton Baranyi e Plamen Petrov, auditor; Rebecca Tronci, Heidi Rand e Abel Ferrero Tazza, tirocinanti.



Da sinistra a destra: Rebecca Tronci, Jussi Bright, Aleksandar Latinov, Marton Baranyi, Dieter Böckem, Annemie Turtelboom, Eric Braucourt, Friedemann Zippel, Celil Ishik, Heidi Rand.

DIRITTI D'AUTORE

© Unione europea, 2024

La politica di riutilizzo della Corte dei conti europea è stabilita dalla [decisione della Corte n. 6-2019](#) sulla politica di apertura dei dati e sul riutilizzo dei documenti.

Salvo indicazione contraria (ad esempio, in singoli avvisi sui diritti d'autore), il contenuto dei documenti della Corte di proprietà dell'UE è soggetto a licenza [Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale \(CC BY 4.0\)](#). In linea generale, quindi, ne è consentito il riutilizzo, a condizione che la fonte sia citata in maniera appropriata e che siano indicate eventuali modifiche. Chiunque riutilizzi materiale della Corte non deve distorcerne il significato o il messaggio originari. La Corte dei conti europea non è responsabile delle eventuali conseguenze derivanti dal riutilizzo del proprio materiale.

Nel caso un contenuto specifico permetta di identificare privati cittadini, ad esempio nelle foto che ritraggono personale della Corte, o includa lavori di terzi, occorre richiedere una autorizzazione aggiuntiva.

Ove concessa, tale autorizzazione annulla e sostituisce quella generale già menzionata e indica chiaramente ogni eventuale restrizione dell'uso.

Per utilizzare o riprodurre contenuti non di proprietà dell'UE, può essere necessario richiedere un'autorizzazione direttamente ai titolari dei diritti.

Il software o i documenti coperti da diritti di proprietà industriale, come brevetti, marchi, disegni e modelli, loghi e nomi registrati, sono esclusi dalla politica di riutilizzo della Corte.

I siti Internet istituzionali dell'Unione europea, nell'ambito del dominio europa.eu, contengono link verso siti di terzi. Poiché esulano dal controllo della Corte, si consiglia di prender atto delle relative informative sulla privacy e sui diritti d'autore.

Uso del logo della Corte dei conti europea

Il logo della Corte dei conti europea non deve essere usato senza previo consenso della stessa.

HTML	ISBN 978-92-849-1566-8	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/191657	QJ-AB-24-002-IT-Q
PDF	ISBN 978-92-849-1557-6	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/939242	QJ-AB-24-002-IT-N

Lo Stato di diritto è uno dei valori comuni fondamentali dell'UE. In alcuni Stati membri la situazione è peggiorata negli ultimi dieci anni. Nel dicembre 2020 l'UE ha adottato un nuovo strumento per tutelare i propri interessi finanziari dalle violazioni dei principi dello Stato di diritto nei paesi che la compongono: il regolamento sulla condizionalità.

La Corte ha valutato se l'applicazione del regolamento sulla condizionalità da parte della Commissione fosse adeguata e coerente con altri meccanismi disponibili a titolo del dispositivo per la ripresa e la resilienza e del regolamento recante disposizioni comuni per il periodo 2021-2027 nel settore della politica di coesione. La Corte ha esaminato le disposizioni interne della Commissione per l'attuazione del regolamento e le azioni da questa intraprese per tutelare gli interessi finanziari dell'UE nel quadro dei tre strumenti.

La Corte ha concluso che, unitamente alle disposizioni specifiche del dispositivo per la ripresa e la resilienza e del regolamento recante disposizioni comuni per la politica di coesione, il regolamento sulla condizionalità segna un miglioramento per tutelare gli interessi finanziari dell'UE dalle violazioni dei principi dello Stato di diritto e che le misure finora adottate nei confronti di un paese erano in linea con il regolamento. Ha però rilevato anche alcuni aspetti del regolamento che sono difficili da applicare e isolato una serie di rischi che potrebbero seriamente compromettere l'efficacia delle misure adottate. Le raccomandazioni della Corte intendono affrontare questi nodi al fine di accrescere l'efficacia del quadro di riferimento.

Relazione speciale della Corte dei conti europea presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni
dell'Unione europea

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/contact
Sito Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors