



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 2.3.2022
C(2022) 1382 final

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Orientamenti sull'applicazione del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione

1. INTRODUZIONE

1. L'Unione europea è un'unione di diritto¹. Come sancito dall'articolo 2 del trattato sull'Unione europea (TUE) e dai preamboli del TUE e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, il rispetto dello Stato di diritto è uno dei valori comuni agli Stati membri su cui si fonda l'Unione.
2. Il bilancio dell'Unione è uno dei principali strumenti per esprimere il principio di solidarietà (articolo 2 TUE), uno dei principi fondamentali del diritto dell'Unione, basato sulla fiducia reciproca tra gli Stati membri nell'utilizzo responsabile delle risorse comuni provenienti dal bilancio dell'Unione. Tale fiducia reciproca si fonda tuttavia essa stessa sull'impegno di ciascuno Stato membro ad adempiere gli obblighi a esso incombenti in forza del diritto dell'Unione europea e a rispettare costantemente i valori sanciti dall'articolo 2 TUE, tra i quali figura lo Stato di diritto. Il rispetto da parte di uno Stato membro dei valori sanciti dall'articolo 2 TUE costituisce un requisito per poter beneficiare di tutti i diritti derivanti dall'applicazione dei trattati a tale Stato membro².
3. Il regolamento relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione³ (il "regolamento sulla condizionalità") mira a proteggere il bilancio dell'Unione da violazioni dei principi dello Stato di diritto che compromettono o rischiano seriamente di compromettere in modo sufficientemente diretto la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o la tutela degli interessi finanziari dell'Unione. Il regolamento sulla condizionalità è uno strumento permanente che si applica al di là dei limiti di un determinato quadro finanziario pluriennale⁴.
4. Scopo dei presenti orientamenti è spiegare cinque aspetti del regolamento sulla condizionalità: i) le condizioni per l'adozione di misure; ii) il rapporto tra il regolamento sulla condizionalità e altri strumenti; iii) la proporzionalità delle misure da proporre al Consiglio; iv) la procedura e il processo di valutazione; v) la tutela dei diritti dei destinatari finali o dei beneficiari.
5. I presenti orientamenti non sono giuridicamente vincolanti e non creano né modificano alcun diritto o obbligo rispetto a quelli stabiliti nel TUE e nel trattato sul funzionamento

¹ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 23 aprile 1986, *Les Verts/Parlamento*, C-294/83, ECLI:EU:C:1986:166, punto 23. Cfr. anche sentenza della Corte di giustizia del 20 aprile 2021, *Repubblika/Il-Prim Ministru*, C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311, punti da 61 a 65.

² Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 16 febbraio 2022, *Ungheria/Parlamento e Consiglio*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, punti 126 e 129.

³ Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione (GU L 433 I del 22.12.2020, pag. 1).

⁴ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 16 febbraio 2022, *Polonia/Parlamento e Consiglio*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, punto 188.

dell'Unione europea (TFUE), nel regolamento finanziario⁵, nel regolamento sulla condizionalità, nel regolamento OLAF⁶, nel regolamento EPPO⁷ o in altri atti pertinenti dell'Unione, quali interpretati dalla Corte di giustizia e dal Tribunale (la "Corte di giustizia dell'Unione europea")⁸.

2. CONDIZIONI PER L'ADOZIONE DI MISURE

6. L'obiettivo del regolamento sulla condizionalità è la protezione del bilancio dell'Unione in caso di violazioni dei principi dello Stato di diritto in uno Stato membro. Prima di poter avviare la procedura prevista dal regolamento sulla condizionalità devono essere soddisfatte le diverse condizioni da esso stabilite.
7. Conformemente all'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento sulla condizionalità "[s]ono adottate opportune misure qualora siano accertate, ai sensi dell'articolo 6, violazioni dei principi dello Stato di diritto in uno Stato membro che compromettono o rischiano seriamente di compromettere in modo sufficientemente diretto la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o la tutela degli interessi finanziari dell'Unione". A norma dell'articolo 4, paragrafo 2, una violazione dei principi dello Stato di diritto interessa uno o più degli aspetti di cui al medesimo articolo. In tal caso le violazioni rientrano nell'ambito di applicazione del regolamento sulla condizionalità.
8. La Commissione avvia la procedura di cui all'articolo 6 del regolamento sulla condizionalità se conclude che sono soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 4. La Corte di giustizia ha statuito che tali condizioni sono soddisfatte solo qualora la Commissione concluda che sussistono motivi fondati per ritenere i) che almeno uno dei principi dello Stato di diritto menzionati all'articolo 2, lettera a), del regolamento sulla condizionalità sia stato violato in uno Stato membro, ii) che tale violazione interessi almeno una delle situazioni imputabili a un'autorità di uno Stato membro o almeno una delle condotte di tali autorità previste all'articolo 4, paragrafo 2, del medesimo regolamento, purché tali situazioni o condotte siano rilevanti per la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o per la tutela dei suoi interessi finanziari, e iii) che tale violazione comprometta o rischi seriamente di compromettere, in modo sufficientemente diretto, tale sana gestione finanziaria o tali interessi finanziari,

⁵ Regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione (GU L 193 del 30.7.2018, pag. 1).

⁶ Regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 settembre 2013, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) (GU L 248 del 18.9.2013, pag. 1).

⁷ Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea ("EPPO") (GU L 283 del 31.10.2017, pag. 1).

⁸ Cfr. articolo 19, paragrafo 1, TUE.

attraverso un nesso reale⁹ o effettivo tra tali violazioni e tale pregiudizio o rischio serio di pregiudizio¹⁰. Se sono soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 4, la Commissione avvia la procedura a meno che non ritenga che altre procedure previste dalla legislazione dell'Unione le consentano di proteggere più efficacemente il bilancio dell'Unione. Tale procedura garantisce la tutela dei diritti procedurali dello Stato membro interessato.

9. Nel valutare i casi a norma del regolamento sulla condizionalità la Commissione applicherà un approccio globale, proattivo, basato sul rischio e mirato, volto a garantire l'effettiva applicazione di tale regolamento e dunque a salvaguardare il bilancio dell'Unione e a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione.

2.1. Violazioni pertinenti dei principi dello Stato di diritto

10. La Corte di giustizia ha chiarito che l'articolo 2, lettera a), del regolamento sulla condizionalità *"sottolinea [...] che la nozione di 'Stato di diritto', come definita ai fini dell'applicazione di detto regolamento, 'è da intendersi alla luce degli altri valori e principi dell'Unione sanciti nell'articolo 2 TUE'. Ne consegue che il rispetto di tali valori e di tali principi – in quanto essi fanno parte della definizione stessa del valore dello 'Stato di diritto' contenuto nell'articolo 2 TUE o, come emerge dalla seconda frase di tale articolo, sono intimamente collegati a una società rispettosa dello Stato di diritto – può essere richiesto nell'ambito di un meccanismo di condizionalità orizzontale come quello istituito dal regolamento impugnato.¹¹"*
11. L'articolo 2, lettera a), del regolamento sulla condizionalità si limita a specificare, ai soli fini di tale regolamento, vari principi che esso ricomprende e che sono i più rilevanti alla luce dell'oggetto dello stesso, che consiste nel garantire la protezione del bilancio dell'Unione¹². Tale disposizione non mira a definire in modo esaustivo il concetto di Stato di diritto.
12. Per quanto riguarda i diritti fondamentali, la Corte ha chiarito che il riferimento alla tutela degli stessi è *"effettuato solo a titolo di illustrazione dei requisiti del principio della tutela giurisdizionale effettiva"*. Il principio di non discriminazione invece fa parte della definizione dello Stato di diritto a pieno titolo: *"è [...] inevitabile constatare che non si può ritenere che uno Stato membro la cui società è caratterizzata dalla*

⁹ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 16 febbraio 2022, *Ungheria/Parlamento e Consiglio*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, punto 165.

¹⁰ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 16 febbraio 2022, *Polonia/Parlamento e Consiglio*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, punto 288.

¹¹ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 16 febbraio 2022, *Polonia/Parlamento e Consiglio*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, punto 154.

¹² Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 16 febbraio 2022, *Ungheria/Parlamento e Consiglio*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, punto 227.

discriminazione garantisca il rispetto dello Stato di diritto, ai sensi di tale valore comune"¹³.

13. Il considerando 15 del regolamento sulla condizionalità fa riferimento a "singole violazioni" e a *"violazioni diffuse o dovute a pratiche od omissioni ricorrenti da parte delle autorità pubbliche oppure a misure generali adottate da tali autorità."* Il regolamento sulla condizionalità riguarda sia le violazioni individuali sia quelle sistemiche nella misura in cui tali violazioni sono rilevanti per la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione. La Commissione può pertanto valutare sia le azioni sia le omissioni delle autorità pubbliche.
14. L'articolo 3 del regolamento sulla condizionalità mira a facilitare l'applicazione di tale regolamento fornendo un elenco di situazioni che possono essere indicative di violazioni dei principi dello Stato di diritto¹⁴. Trattandosi di un elenco meramente indicativo, possono essere rilevanti nel quadro del regolamento sulla condizionalità anche altre azioni, omissioni o pratiche delle autorità pubbliche, così come altre situazioni giuridiche contemplate dall'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento.
15. La Corte ha dichiarato che *"vi è una chiara correlazione tra il rispetto del valore dello Stato di diritto, da un lato, e l'esecuzione efficiente del bilancio dell'Unione, in conformità dei principi di sana gestione finanziaria, e la tutela degli interessi finanziari dell'Unione, dall'altro"*¹⁵. La Corte ha aggiunto che *"[tale] sana gestione finanziaria e tali interessi finanziari possono infatti essere gravemente compromessi da violazioni dei principi dello Stato di diritto commesse in uno Stato membro, giacché tali violazioni possono comportare, in particolare, l'assenza di garanzia che spese coperte dal bilancio dell'Unione soddisfino tutte le condizioni di finanziamento previste dal diritto dell'Unione [...]"*¹⁶.
16. La Corte ha dichiarato che il rispetto di tali condizioni di finanziamento e obiettivi perseguiti dall'Unione nel finanziamento delle spese *"non può essere pienamente garantito in assenza di un sindacato giurisdizionale effettivo destinato ad assicurare il rispetto del diritto dell'Unione, fermo restando che l'esistenza di un simile sindacato, sia negli Stati membri sia a livello dell'Unione, da parte di organi giurisdizionali*

¹³ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 16 febbraio 2022, *Ungheria/Parlamento e Consiglio*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, punto 229 e sentenza della Corte di giustizia del 16 febbraio 2022, *Polonia/Parlamento e Consiglio*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, punto 324.

¹⁴ Un elenco indicativo di violazioni dei principi dello Stato di diritto figura anche nell'allegato I degli orientamenti.

¹⁵ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 16 febbraio 2022, *Ungheria/Parlamento e Consiglio*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, punto 130; e sentenza della Corte di giustizia del 16 febbraio 2022, *Polonia/Parlamento e Consiglio*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, punto 148.

¹⁶ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 16 febbraio 2022, *Ungheria/Parlamento e Consiglio*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, punto 131; e sentenza della Corte di giustizia del 16 febbraio 2022, *Polonia/Parlamento e Consiglio*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, punto 149.

indipendenti, è intrinseca a uno Stato di diritto"¹⁷. Quanto precede non pregiudica il requisito del nesso sufficientemente diretto con il bilancio dell'Unione.

17. Le violazioni dei principi dello Stato di diritto riguardano una o più situazioni o condotte delle autorità pubbliche competenti o ad esse attribuibili, nella misura in cui siano rilevanti per la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione¹⁸.
18. La Corte ha stabilito che tale rilevanza può essere presunta per l'attività delle autorità di cui all'articolo 4, paragrafo 2, lettere a) e b), del regolamento sulla condizionalità, vale a dire le autorità che eseguono il bilancio dell'Unione e quelle preposte al controllo, alla sorveglianza e all'audit finanziari¹⁹.
19. Per quanto riguarda i servizi responsabili delle indagini e dell'azione penale, il corretto funzionamento di tali servizi è contemplato alla lettera c) di tale disposizione, ma solo nella misura in cui si riferisce a violazioni del diritto UE riguardanti l'esecuzione del bilancio dell'Unione o la tutela degli interessi finanziari dell'Unione. Lo stesso vale per la prevenzione e l'imposizione di sanzioni, da parte degli organi giurisdizionali nazionali o delle autorità amministrative, in relazione alle violazioni del diritto UE di cui alla lettera e). Il controllo giurisdizionale di cui alla lettera d) è rilevante solo nella misura in cui riguarda la condotta delle autorità di cui alle lettere da a) a c). Il recupero dei fondi indebitamente versati, di cui alla lettera f), riguarda unicamente i fondi provenienti dal bilancio dell'Unione, come avviene anche per la cooperazione con l'OLAF e l'EPPO, di cui alla lettera g). Da ultimo, la lettera h) fa esplicito riferimento ad altre situazioni o condotta di autorità rilevanti per la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o per la tutela dei suoi interessi finanziari²⁰.
20. La conseguenza di tale interpretazione è che, per quanto riguarda le autorità nazionali che svolgono attività generali e non limitate al campo dell'esecuzione o della tutela del bilancio dell'Unione, eventuali loro condotte o situazioni che costituiscano una violazione dei principi dello Stato di diritto rientreranno nell'ambito di applicazione del regolamento solo nella misura in cui siano rilevanti per la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione e per la tutela dei suoi interessi finanziari.
21. La Commissione osserva che, tra queste situazioni o condotte specifiche delle autorità pubbliche, la mancata o intempestiva collaborazione con l'EPPO e l'OLAF costituisce

¹⁷ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 16 febbraio 2022, *Ungheria/Parlamento e Consiglio*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, punto 132; e sentenza della Corte di giustizia del 16 febbraio 2022, *Polonia/Parlamento e Consiglio*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, punto 150.

¹⁸ Un elenco indicativo di tali situazioni specifiche figura anche nell'allegato I degli orientamenti.

¹⁹ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 16 febbraio 2022, *Ungheria/Parlamento e Consiglio*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, punto 143.

²⁰ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 16 febbraio 2022, *Ungheria/Parlamento e Consiglio*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, punto 143.

motivo per agire a norma del regolamento sulla condizionalità²¹. Per quanto riguarda l'EPPO²², la portata di tale cooperazione comprende l'obbligo per le autorità nazionali competenti degli Stati membri che partecipano all'EPPO di assistere attivamente e prestare sostegno alle indagini e alle azioni penali dell'EPPO²³. Per quanto riguarda l'OLAF, la portata di tale cooperazione comprende il diritto dell'OLAF²⁴ di eseguire controlli e verifiche sul posto, ricevendo l'assistenza necessaria per svolgerli in maniera efficace, e di avere accesso alle informazioni, ai dati e ai documenti pertinenti per decidere se avviare o no un'indagine o per svolgere indagini in modo efficace e senza indebito ritardo. Comprende inoltre gli obblighi corrispondenti per lo Stato membro interessato, tra cui l'obbligo di²⁵: i) informare l'OLAF²⁶, ii) fornire all'OLAF l'assistenza necessaria ad eseguire efficacemente le sue mansioni nello svolgimento di tale indagine²⁷, iii) adottare le misure cautelari adeguate, in particolare misure per la salvaguardia degli elementi di prova²⁸, iv) adottare le misure adeguate sulla base delle informazioni fornite dall'OLAF, prima che l'OLAF decida se avviare o no un'indagine²⁹, e v) assicurare un seguito adeguato e tempestivo alle relazioni e alle raccomandazioni dell'OLAF al termine delle sue indagini e riferire all'OLAF in merito alle misure adottate³⁰.

22. Il rispetto di tali obblighi da parte dello Stato membro interessato è infatti essenziale per garantire un'efficace tutela degli interessi finanziari dell'Unione. La Commissione monitorerà pertanto l'effettiva e tempestiva collaborazione con l'OLAF alla luce dei principi sanciti all'articolo 3 del regolamento sulla condizionalità. Ciò è particolarmente rilevante per gli Stati membri che non partecipano alla cooperazione rafforzata riguardante la Procura europea, poiché in tali Stati membri l'OLAF è competente per le indagini sulle accuse di frode, corruzione o ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione. Inoltre la sistematica mancanza di seguito alle raccomandazioni dell'OLAF può rappresentare una condotta delle autorità pubbliche atta ad integrare una violazione dei principi dello Stato di diritto a norma del regolamento sulla condizionalità.

²¹ Cfr. articolo 4, paragrafo 2, lettera g), del regolamento sulla condizionalità.

²² Cfr. le disposizioni pertinenti del citato regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio.

²³ Tale disposizione lascia impregiudicati gli obblighi degli Stati membri non partecipanti di collaborare con l'EPPO, secondo quanto previsto dalle norme dell'Unione applicabili, quando la Procura europea esercita le proprie competenze negli Stati membri partecipanti e richiede tale collaborazione.

²⁴ In linea con le citate disposizioni del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013.

²⁵ Tali obblighi sono previsti dal regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013. L'elenco fornito negli orientamenti non è esaustivo.

²⁶ Articolo 8 del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013.

²⁷ Articolo 3 del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013.

²⁸ Articolo 7, paragrafo 7, del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013.

²⁹ Articolo 5, paragrafo 5, del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013.

³⁰ Articolo 11, paragrafi 3 e 5, del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013.

23. L'articolo 4, paragrafo 2, lettera h) comprende anche altre situazioni o condotte di autorità rilevanti per la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o per la tutela dei suoi interessi finanziari. La Corte ha statuito che l'articolo 4, paragrafo 2, lettera h) deve essere interpretato in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 1, che costituisce il fulcro del meccanismo di condizionalità orizzontale istituito da tale regolamento³¹. La Corte ha inoltre chiarito che l'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento sulla condizionalità, in particolare la lettera h) dello stesso, *"non è né tale da rendere non tassative le fattispecie ricomprese dal meccanismo di condizionalità istituito dal regolamento impugnato né insufficientemente precisa per far parte di quest'ultimo."*³².
24. Per illustrare un possibile esempio, una situazione o condotta (attiva o omissiva) delle autorità ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera h), del regolamento sulla condizionalità può riguardare il corretto funzionamento delle autorità responsabili dei registri fondiari e dei relativi controlli sull'affitto e/o sulla proprietà dei terreni agricoli (comprese le azioni di applicazione delle norme, ove opportuno), nella misura in cui l'affitto e/o la proprietà siano rilevanti per ricevere sovvenzioni nel quadro della politica agricola comune dell'Unione.
25. È opportuno ricordare che il regolamento sulla condizionalità si applica a tutti i fondi dell'UE. A tale riguardo, i legislatori hanno anche chiarito che il regolamento sulla condizionalità può essere attivato qualora non sia garantito il corretto funzionamento delle autorità che attuano il dispositivo per la ripresa e la resilienza, in linea con quanto previsto all'articolo 8 del regolamento (UE) 2021/241 ("regolamento RRF")³³. La Corte di giustizia ha inoltre spiegato che il regolamento sulla condizionalità può riguardare anche violazioni dei principi dello Stato di diritto che incidono sulla riscossione delle risorse proprie dell'Unione³⁴.

2.2. Pregiudizi per la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione

26. Conformemente all'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento sulla condizionalità affinché una determinata condotta o situazione rientri nell'ambito di applicazione del regolamento sulla condizionalità, la Commissione deve individuare una violazione del principio dello Stato di diritto e valutare se tale violazione: i) compromette o rischia seriamente di compromettere la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o la

³¹ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 16 febbraio 2022, Ungheria/Parlamento e Consiglio, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, punto 294.

³² Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 16 febbraio 2022, Ungheria/Parlamento e Consiglio, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, punto 301, e sentenza della Corte di giustizia del 16 febbraio 2022, Polonia/Parlamento e Consiglio, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, punto 173.

³³ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (GU L 57 del 18.2.2021, pag. 17).

³⁴ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 16 febbraio 2022, Polonia/Parlamento e Consiglio, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, punto 186.

tutela degli interessi finanziari dell'Unione, ii) in modo sufficientemente diretto. Tale valutazione dovrebbe essere effettuata caso per caso.

27. Secondo la prima condizione di cui al precedente paragrafo 24 (si veda il punto i): "compromette") la violazione dei principi dello Stato di diritto individuata deve arrecare un pregiudizio alla sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o agli interessi finanziari dell'Unione.
28. Tale pregiudizio può consistere, in primo luogo, nell'esecuzione del bilancio dell'Unione in modo non conforme ai principi della sana gestione finanziaria sanciti dall'articolo 317 TFUE e dalle norme adottate per l'esecuzione del bilancio dell'Unione. In particolare l'articolo 2, paragrafo 59, del regolamento finanziario definisce la "sana gestione finanziaria" come "l'esecuzione del bilancio secondo i principi di economia, efficienza ed efficacia". Gli articoli da 33 a 36 del regolamento finanziario definiscono in maniera più dettagliata il significato, la portata e le conseguenze di tali principi.
29. In secondo luogo il pregiudizio può essere accertato anche in relazione a violazioni dei principi dello Stato di diritto lesive della tutela degli interessi finanziari dell'Unione sanciti dall'articolo 325 TFUE e dal diritto derivato pertinente. In particolare, a norma dell'articolo 63, paragrafo 2, del regolamento finanziario, ciò riguarda tutte le misure legislative, regolamentari e amministrative volte, tra l'altro, a prevenire, individuare e rettificare le irregolarità e le frodi nell'esecuzione del bilancio. Secondo la definizione di cui all'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento (UE, EURATOM) n. 883/2013, gli "interessi finanziari dell'Unione" comprendono "entrate, spese e beni coperti dal bilancio dell'Unione europea, nonché quelli coperti dai bilanci delle istituzioni, degli organi e degli organismi e i bilanci da essi gestiti e controllati". Inoltre, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, la nozione di "interessi finanziari dell'Unione", ai sensi dell'articolo 325, paragrafo 1, TFUE, comprende non solo le entrate messe a disposizione del bilancio dell'Unione, ma anche le spese coperte da tale bilancio³⁵.
30. Nel determinare la portata del pregiudizio per il bilancio dell'Unione o per gli interessi finanziari dell'Unione, la Commissione terrà altresì in debita considerazione criteri quali la natura, la durata, la gravità e la portata delle violazioni dei principi dello Stato di diritto individuate, che possono variare a seconda delle caratteristiche di tali violazioni³⁶. Inoltre l'intenzione dello Stato membro interessato di porre fine alla violazione dei principi dello Stato di diritto, tenuto conto anche del grado di collaborazione con la Commissione a norma del regolamento sulla condizionalità, può

³⁵ Cfr. sentenza del 16 febbraio 2022, *Ungheria/Parlamento e Consiglio*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, punto 265; e sentenza della Corte di giustizia del 16 febbraio 2022, *Polonia/Parlamento e Consiglio*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, punto 297.

³⁶ Cfr. sentenza del 16 febbraio 2022, *Ungheria/Parlamento e Consiglio*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, punto 331; e sentenza della Corte di giustizia del 16 febbraio 2022, *Polonia/Parlamento e Consiglio*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, punto 361.

essere pertinente, tra l'altro, al fine di misurare l'impatto, la durata e la portata della pertinente violazione sulla sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o sugli interessi finanziari dell'Unione³⁷.

31. Per quanto riguarda la situazione in cui le violazioni dei principi dello Stato di diritto comportano un "rischio serio" di compromettere la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o la tutela degli interessi finanziari dell'Unione, la Corte ha rilevato che sarebbe incompatibile con le esigenze di sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione e con la tutela degli interessi finanziari dell'Unione limitare l'adozione di opportune misure nei casi in cui si accertino pregiudizi per la suddetta sana gestione finanziaria o per i suddetti interessi finanziari. Tale limitazione sarebbe tale da compromettere la finalità del regolamento³⁸. La prevenzione dei pregiudizi di cui all'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento è un'esigenza costante e orizzontale della normativa finanziaria dell'Unione³⁹. Un "rischio serio" può essere accertato nei casi in cui i pregiudizi derivanti dalla pertinente violazione dei principi dello Stato di diritto, benché non ancora dimostrati, possano comunque essere ragionevolmente previsti, in quanto esiste una probabilità elevata che si verifichino⁴⁰. Occorre pertanto dimostrare che esiste una probabilità elevata che il rischio si verifichi, in relazione alle situazioni o alle condotte delle autorità di cui all'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento sulla condizionalità. Ad esempio, può sussistere un rischio serio per quanto riguarda i fondi dell'Unione e gli interessi finanziari dell'Unione se determinate azioni delle autorità nazionali che danno esecuzione ai fondi dell'Unione mediante appalti pubblici, riscuotono risorse proprie dell'Unione o sono preposte al controllo, alla sorveglianza e all'audit finanziari dei fondi dell'Unione o indagano su presunti casi di frode, corruzione o altre violazioni del diritto dell'Unione che riguardano l'esecuzione dei fondi o delle entrate dell'Unione, non possono essere oggetto di un controllo effettivo da parte di tribunali pienamente indipendenti.

32. Infine non è sufficiente che una violazione dei principi dello Stato di diritto in uno Stato membro comprometta o rischi seriamente di compromettere la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o la tutela degli interessi finanziari dell'Unione. Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento sulla condizionalità, la violazione dei principi dello Stato di diritto dovrebbe avvenire "in modo sufficientemente diretto" (si veda la seconda condizione di cui al precedente paragrafo 24, punto ii)).

³⁷ Cfr. sentenza del 16 febbraio 2022, *Ungheria/Parlamento e Consiglio*, C-156/21, EU:C:2022:97, punto 332.

³⁸ Cfr. sentenza del 16 febbraio 2022, *Ungheria/Parlamento e Consiglio*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, punto 262.

³⁹ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 16 febbraio 2022, *Ungheria/Parlamento e Consiglio*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, punto 266; e sentenza del 16 febbraio 2022, *Polonia/Parlamento e Consiglio*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, punto 298.

⁴⁰ Cfr. sentenza del 16 febbraio 2022, *Ungheria/Parlamento e Consiglio*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, punto 262.

33. Conformemente a tale condizione, dovrebbe essere accertata una relazione sufficientemente diretta tra la violazione dei principi dello Stato di diritto che compromette, o rischia seriamente di compromettere la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o la tutela degli interessi finanziari dell'Unione. La Corte di giustizia ha ritenuto che l'espressione "in modo sufficientemente diretto" richieda che il nesso tra la violazione dei principi dello Stato di diritto e l'impatto o i rischi per il bilancio dell'Unione sia reale o effettivo⁴¹. In altri termini la procedura del regolamento non dovrebbe essere avviata in relazione a situazioni in cui tale nesso sia meramente ipotetico, troppo incerto o troppo vago.

3. RAPPORTO TRA IL REGOLAMENTO SULLA CONDIZIONALITÀ E ALTRE PROCEDURE PREVISTE DALLA LEGISLAZIONE DELL'UNIONE

34. Se conclude che vi sono motivi fondati per ritenere che le condizioni per l'adozione di misure a norma del regolamento sulla condizionalità siano soddisfatte, prima di avviare la procedura la Commissione valuterà se siano necessarie opportune misure, ovvero se altre procedure previste dalla legislazione dell'Unione per la protezione del bilancio dell'Unione non le consentirebbero di proteggere più efficacemente il bilancio dell'Unione, come stabilito dall'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento sulla condizionalità.

35. In effetti la normativa finanziaria dell'Unione e la normativa settoriale applicabile prevedono già altre procedure per la protezione del bilancio dell'Unione.

36. Il regolamento finanziario, ad esempio, prevede un sistema di individuazione precoce e di esclusione ("EDES")⁴², che consente alla Commissione di individuare precocemente le persone o entità che rappresentano rischi per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione e, a determinate condizioni, di impedire che queste ultime ricevano fondi provenienti dal bilancio dell'Unione.

37. La Commissione può inoltre imporre l'interruzione o la sospensione dei pagamenti e se gli Stati membri⁴³ non rispettano il diritto applicabile e non tutelano gli interessi

⁴¹ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 16 febbraio 2022, *Polonia/Parlamento e Consiglio*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, punto 288.

⁴² Cfr. articolo 135 del regolamento finanziario.

⁴³ Cfr. articolo 101, paragrafo 8, del regolamento finanziario; cfr. anche, ad esempio, gli articoli 96, 97 e 104 del regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti ("CPR") (GU L 231 del 30.6.2021, pag. 159) e l'articolo 52 del regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i

finanziari dell'Unione quando eseguono il bilancio dell'Unione in regime di gestione concorrente sottoporrà questi ultimi altresì a rettifiche finanziarie⁴⁴.

38. A norma del regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza e degli accordi di finanziamento e di prestito sottoscritti in virtù dello stesso, la Commissione ha il diritto di ridurre proporzionalmente il sostegno e di recuperare qualsiasi importo dovuto al bilancio dell'Unione in caso di frode, corruzione e conflitto di interessi che ledano gli interessi dell'Unione qualora non vi sia stata rettifica da parte dello Stato membro. Diversi piani per la ripresa e la resilienza comprendono inoltre misure direttamente connesse a questioni relative allo Stato di diritto, il cui conseguimento soddisfacente è necessario per sbloccare i pagamenti a titolo del dispositivo per la ripresa e la resilienza.
39. Potrebbe tuttavia non essere sempre possibile avviare tali procedure in relazione a situazioni di violazioni dei principi dello Stato di diritto, come quelle di cui all'articolo 3 e all'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento sulla condizionalità. Possono inoltre verificarsi situazioni in cui le misure a norma del regolamento sulla condizionalità possono essere più efficaci nel proteggere il bilancio dell'Unione rispetto alle procedure del regolamento (UE) 2021/1060 ("CPR") o del regolamento (UE) n. 1306/2013 e, a decorrere dal 1° gennaio 2023, del regolamento (UE) 2021/2116, in quanto queste ultime possono essere avviate solo per i motivi specifici elencati in tali regolamenti⁴⁵ e possono riguardare solo le spese già dichiarate dallo Stato membro alla Commissione. Ad esempio l'effettiva applicazione e attuazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea è una condizione abilitante orizzontale ai sensi dell'articolo 15 del regolamento CPR. Tale condizione abilitante è una condizione preliminare per

regolamenti del Consiglio (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98, (CE) n. 814/2000, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 485/2008 (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 549).

⁴⁴ Cfr. articolo 63, paragrafo 2, del regolamento finanziario; cfr. anche, ad esempio, l'articolo 69, paragrafo 3, e l'articolo 103 del regolamento CPR, l'articolo 58 del regolamento (UE) n. 1306/2013 e, a decorrere dal 1° gennaio 2023, l'articolo 57 del regolamento (UE) 2021/2116 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2021, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il regolamento (UE) n. 1306/2013 (GU L 435 del 6.12.2021, pag. 187).

⁴⁵ I pagamenti possono essere interrotti se: a) vi sono elementi di prova che facciano presumere una carenza grave per la quale non sono state adottate misure correttive; b) la Commissione deve effettuare verifiche supplementari essendo pervenute informazioni secondo le quali le spese di una domanda di pagamento possono essere collegate a un'irregolarità. I pagamenti possono essere sospesi se: a) lo Stato membro ha omissso di adottare le azioni necessarie per porre rimedio alla situazione che ha dato origine a un'interruzione ai sensi dell'articolo 96 del regolamento CPR; b) esiste una carenza grave; c) le spese figuranti nelle domande di pagamento sono collegate a un'irregolarità che non è stata rettificata; d) esiste un parere motivato della Commissione in relazione a una procedura di infrazione ai sensi dell'articolo 258 TFUE riguardo a una questione che mette a rischio la legittimità e la regolarità delle spese. Sono effettuate rettifiche finanziarie se: a) esiste una carenza grave che ha messo a rischio il sostegno dei fondi già versato al programma; b) le spese figuranti nei conti accettati sono irregolari e non sono state rilevate e segnalate dallo Stato membro; c) lo Stato membro non ha ottemperato ai propri obblighi a norma dell'articolo 97 prima dell'avvio della procedura di rettifica finanziaria da parte della Commissione.

l'attuazione efficace ed efficiente degli obiettivi specifici di un programma. A norma del regolamento CPR, se uno Stato membro non soddisfa una condizione abilitante, la Commissione non rimborsa le spese relative alle operazioni connesse all'obiettivo o agli obiettivi specifici interessati, ad eccezione delle spese che contribuiscono al soddisfacimento della corrispondente condizione abilitante. Questa misura si applica solo dopo che la Commissione ha approvato il programma pertinente o la sua modifica. In caso di violazioni dei principi dello Stato di diritto in relazione alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che incidono sull'attuazione di un programma dell'Unione, il regolamento sulla condizionalità può essere più efficace nella misura in cui prevede anche la possibilità di sospendere l'approvazione o la modifica di un programma, consentendo quindi di rafforzare ulteriormente la protezione del bilancio dell'Unione grazie al suo effetto preventivo.

40. Nel valutare se la procedura stabilita dal regolamento sulla condizionalità protegga il bilancio dell'Unione più efficacemente di altre procedure, la Commissione, basandosi sull'applicazione della normativa settoriale e fatti salvi i suoi poteri e obblighi ivi stabiliti, terrà conto di una serie aperta di criteri, da applicare alla luce delle circostanze specifiche di ciascuna situazione. In alcune situazioni la Commissione potrebbe applicare il regolamento sulla condizionalità parallelamente o successivamente all'adozione di misure settoriali o finanziarie che potrebbe essere tenuta ad adottare, qualora esso risultasse più efficace nel proteggere il bilancio dell'Unione e gli interessi finanziari dell'Unione, dimostrando in tal modo il suo valore aggiunto. In caso contrario il valore aggiunto e l'efficacia del regolamento, in quanto strumento generale e orizzontale volto a proteggere il bilancio dell'Unione e gli interessi finanziari dell'Unione, sarebbero privati del proprio effetto utile.
41. La Commissione ritiene che si possano utilizzare i seguenti criteri indicativi per determinare l'efficacia della protezione offerta dal regolamento sulla condizionalità rispetto ad altri strumenti esistenti per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione.
42. Un primo criterio concerne la portata dell'effetto sul bilancio dell'Unione e/o l'entità del rischio che la violazione dei principi dello Stato di diritto può comportare per l'efficienza della sua sana gestione finanziaria o per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione. In particolare, le procedure previste da altre norme finanziarie dell'Unione possono applicarsi solo a specifici programmi di spesa e pertanto potrebbero essere insufficienti, in alcuni casi, per le violazioni dei principi dello Stato di diritto "diffuse o dovute a pratiche od omissioni ricorrenti da parte delle autorità pubbliche oppure a misure generali adottate da tali autorità"⁴⁶. Lo stesso può accadere quando le violazioni dei principi dello Stato di diritto rischiano seriamente di compromettere la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o la tutela degli interessi finanziari dell'Unione,

⁴⁶

Cfr. considerando 15 del regolamento sulla condizionalità.

mentre altre norme finanziarie dell'Unione potrebbero invece riguardare effetti sul bilancio dell'Unione che si sono già concretizzati. Ad esempio, in presenza di leggi nazionali che limitano la responsabilità penale in caso di frode o di corruzione o che indeboliscono il quadro giuridico antifrode e anticorruzione o la prevenzione dei conflitti di interessi, i casi di frode, corruzione o conflitto di interessi potrebbero non essere indagati e perseguiti efficacemente e ciò potrebbe comportare seri rischi per la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione. Seguendo la stessa logica, anche leggi generali che ostano a un effettivo controllo giurisdizionale da parte di organi giurisdizionali indipendenti delle decisioni delle autorità nazionali che gestiscono, in tutto o in parte, i fondi dell'Unione possono comportare seri rischi per la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione. In tali situazioni la Commissione può concludere che il ricorso al regolamento sulla condizionalità potrebbe essere più efficace di altri strumenti dell'Unione.

43. Un altro criterio pertinente concerne i tipi di mezzi di ricorso disponibili e la loro adeguatezza in situazioni diverse. Il regolamento sulla condizionalità offre un'ampia gamma di possibilità per affrontare le specificità della pertinente violazione dei principi dello Stato di diritto, che possono essere applicate cumulativamente⁴⁷. Qualora i mezzi di ricorso disponibili in base ad altre normative dell'Unione fossero meno adeguati per affrontare la pertinente violazione dei principi dello Stato di diritto, il regolamento sulla condizionalità potrebbe essere considerato più efficace. Tali situazioni potrebbero verificarsi quando il bilancio dell'Unione sia o rischi di essere danneggiato in modo diffuso, ad esempio a causa del diritto nazionale che osta a un effettivo controllo giurisdizionale delle decisioni amministrative di esecuzione del bilancio dell'Unione o che ostacola il deferimento di casi pertinenti alla Corte di giustizia dell'Unione europea, oppure a causa della mancanza di indipendenza degli organi giurisdizionali nazionali. In tali casi le misure sospensive o proibitive a norma del regolamento sulla condizionalità imposte cumulativamente fino alla cessazione della pertinente violazione dei principi dello Stato di diritto potrebbero proteggere più efficacemente il bilancio dell'Unione, in quanto potrebbero prevenire effetti negativi sulla sua sana gestione finanziaria e sugli interessi finanziari dell'Unione. Ciò potrebbe riguardare situazioni in cui i rischi finanziari complessivi per il bilancio dell'Unione e gli interessi finanziari dell'Unione superano i rischi che possono essere affrontati dalle misure destinate a un programma specifico e disponibili nell'ambito di uno strumento settoriale.

⁴⁷ Cfr. articolo 5 del regolamento sulla condizionalità.

4. MISURE CHE POTREBBERO ESSERE PROPOSTE DALLA COMMISSIONE - PROPORZIONALITÀ

44. In linea con l'articolo 5, paragrafo 3, del regolamento sulla condizionalità, una volta accertato che le condizioni che determinano l'applicazione del regolamento sulla condizionalità sono soddisfatte, la Commissione proporrà al Consiglio misure proporzionate⁴⁸, ossia adeguate e necessarie per affrontare le questioni riscontrate e proteggere il bilancio dell'Unione o i suoi interessi finanziari, senza andare oltre quanto necessario per conseguire il loro obiettivo.
45. La Corte di giustizia ha stabilito che, a norma dell'articolo 5, paragrafo 3, del regolamento, le misure dovrebbero essere rigorosamente proporzionate, vale a dire limitate a quanto strettamente necessario alla luce dell'impatto effettivo o potenziale delle violazioni dei principi dello Stato di diritto sulla gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o sui suoi interessi finanziari⁴⁹.
46. In tale contesto la Commissione terrà in debita considerazione la natura, la durata, la gravità e la portata delle violazioni dei principi dello Stato di diritto in questione⁵⁰. Poiché tali criteri contribuiscono a determinare l'ampiezza dell'impatto, che può variare a seconda delle caratteristiche delle violazioni dei principi dello Stato di diritto constatate, la loro considerazione influenza la valutazione della proporzionalità delle misure⁵¹. Sebbene non sia possibile definire e ponderare in anticipo tutti i possibili tipi di violazioni dei principi dello Stato di diritto, né il loro esatto impatto sul bilancio dell'Unione o sui suoi interessi finanziari, in questa fase e in mancanza di esperienza nell'applicazione del regolamento sulla condizionalità, la Commissione esaminerà gli elementi riportati di seguito in relazione a ciascuna di queste caratteristiche.
47. Per quanto riguarda la natura della violazione, tutte le violazioni dei principi dello Stato di diritto sono pertinenti ai fini dell'applicazione del regolamento sulla condizionalità nella misura in cui compromettono o rischiano seriamente di compromettere la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o i suoi interessi finanziari. Tuttavia le situazioni di cui all'articolo 3 del regolamento sulla condizionalità, poiché espressamente indicate in tale articolo, rivestono un'importanza particolare. Ciò non significa tuttavia che altre violazioni dei principi dello Stato di diritto di natura analoga saranno considerate meno importanti. Nella sua valutazione la Commissione terrà in debita considerazione anche altre caratteristiche della violazione dei principi dello Stato di diritto, ad esempio se essa è intrinsecamente o strettamente connessa al processo

⁴⁸ Cfr. articolo 5, paragrafo 3, del regolamento sulla condizionalità.

⁴⁹ Cfr. sentenza del 16 febbraio 2022, *Ungheria/Parlamento e Consiglio*, C-156/21, EU:C:2022:97, punto 112.

⁵⁰ Cfr. articolo 5, paragrafo 3, del regolamento sulla condizionalità.

⁵¹ Cfr. sentenza del 16 febbraio 2022, *Ungheria/Parlamento e Consiglio*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, punto 331; e sentenza della Corte di giustizia del 16 febbraio 2022, *Polonia/Parlamento e Consiglio*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, punto 361.

nell'ambito del quale i fondi dell'Unione sono utilizzati dallo Stato membro interessato (ad esempio in caso di funzionamento non corretto delle autorità pubbliche che decidono in merito all'attribuzione di sovvenzioni o all'aggiudicazione di contratti finanziati dal bilancio dell'Unione), nel qual caso l'impatto sul bilancio dell'Unione o sui suoi interessi finanziari può essere particolarmente significativo.

48. Per quanto riguarda la durata, è probabile che quanto più una violazione dei principi dello Stato di diritto sia duratura o ricorrente, tanto più essa comprometterà o rischierà seriamente di compromettere la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o i suoi interessi finanziari. Tale conclusione inciderà pertanto anche sulla valutazione della Commissione in merito alla proporzionalità delle misure che può proporre.
49. Per quanto riguarda la gravità della violazione dei principi dello Stato di diritto, la Commissione ritiene che, qualora una o più violazioni dei principi dello Stato di diritto riguardino parti importanti del settore pubblico di uno Stato membro, quali il potere legislativo e/o giudiziario, che possono avere un impatto negativo sulla gestione del bilancio dell'Unione da parte delle autorità nazionali, o qualora la violazione o le violazioni dei principi dello Stato di diritto siano sistemiche o diffuse, tali fattori dovrebbero essere presi in considerazione per quanto riguarda la proporzionalità delle misure. Per quanto riguarda la portata della violazione dei principi dello Stato di diritto, la Commissione ritiene che una violazione dei principi dello Stato di diritto che comprometta o rischi di compromettere più programmi o fondi dell'Unione potrebbe avere un impatto sostanziale sul bilancio dell'Unione o sui suoi interessi finanziari. In generale la gravità della violazione dei principi dello Stato di diritto ai sensi del regolamento sulla condizionalità tenderà a riflettersi nella gravità del suo impatto effettivo o potenziale sulla sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o sui suoi interessi finanziari.
50. La Commissione ritiene che la presenza o l'assenza cumulativa dei suddetti elementi considerati alla luce dell'impatto effettivo o potenziale della pertinente violazione dei principi dello Stato di diritto sul bilancio dell'Unione o sulla protezione degli interessi finanziari dell'Unione possa guidare la valutazione della proporzionalità delle misure da proporre a norma del regolamento. Pertanto una violazione sistemica dei principi dello Stato di diritto che incide in modo cumulativo e/o per un periodo di tempo significativo sulla sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o sui suoi interessi finanziari può giustificare la proposta di misure che comportino un'incidenza finanziaria significativa per lo Stato membro interessato.
51. In aggiunta a questi elementi la Commissione può prendere in considerazione anche altri fattori, in particolare l'intenzione dello Stato membro di porre fine alla violazione dei principi dello Stato di diritto, il grado di collaborazione dello Stato membro

interessato⁵² o il suo rifiuto di cooperare lealmente con la Commissione nel contesto delle procedure a norma del regolamento sulla condizionalità, oppure l'eventuale persistenza o reiterazione di analoghe violazioni dei principi dello Stato di diritto, nonostante le precedenti raccomandazioni o proposte di misure presentate dalla Commissione. L'intenzione e il grado di collaborazione dello Stato membro sono rilevanti anche ai fini della determinazione della durata e della portata di una violazione dei principi dello Stato di diritto⁵³. La Commissione garantirà una valutazione obiettiva e imparziale al momento di esaminare tali fattori.

52. Il regolamento sulla condizionalità impone che le misure riguardino, per quanto possibile, le "azioni dell'Unione interessate dalle violazioni"⁵⁴. Nella sua proposta la Commissione indicherà i programmi o i fondi specifici interessati dalle violazioni dei principi dello Stato di diritto o quelli che rischiano di essere interessati e proporrà, per quanto possibile, misure riguardanti tali programmi o fondi. Tuttavia nei casi in cui ciò non sia possibile, anche nei casi in cui la violazione dei principi dello Stato di diritto abbia un impatto sulla riscossione delle risorse proprie dell'Unione, il regolamento sulla condizionalità consente l'adozione di misure relative ad azioni dell'Unione diverse da quelle interessate dalla violazione dei principi dello Stato di diritto. La Corte di giustizia ha stabilito che ciò potrebbe riguardare situazioni in cui le misure non possono⁵⁵ o non possono più riguardare queste ultime azioni, o possono riguardare tali azioni solo in modo inadeguato, al fine di conseguire l'obiettivo del regolamento sulla condizionalità, che consiste nel garantire la protezione del bilancio dell'Unione nel suo complesso, rendendo così tali misure necessarie per conseguire l'obiettivo⁵⁶. In caso contrario il regolamento sulla condizionalità non sarebbe in grado di raggiungere il suo obiettivo. Inoltre, nei casi in cui il regolamento sulla condizionalità sia applicato in aggiunta o successivamente ad altre normative dell'Unione, la Commissione terrà in considerazione l'impatto complessivo delle misure per garantire il rispetto del principio di proporzionalità.
53. Ai fini della valutazione della proporzionalità delle misure proposte, la Commissione, a norma dell'articolo 6, paragrafo 8, del regolamento sulla condizionalità, deve tenere conto anche delle stesse fonti utilizzate per individuare le violazioni dei principi dello Stato di diritto, come indicato nella sezione 5.2 dei presenti orientamenti.

⁵² Cfr. considerando 18 del regolamento sulla condizionalità.

⁵³ Cfr. sentenza del 16 febbraio 2022, *Ungheria/Parlamento e Consiglio*, C-156/21, EU:C:2022:97, punto 332.

⁵⁴ Cfr. articolo 5, paragrafo 3, del regolamento sulla condizionalità.

⁵⁵ Ad esempio nei casi in cui l'effetto della violazione dei principi dello Stato di diritto sarà stabilito sulle entrate del bilancio dell'Unione.

⁵⁶ Cfr. sentenza del 16 febbraio 2022, *Ungheria/Parlamento e Consiglio*, C-156/21, EU:C:2022:97, punto 275.

5. PROCEDURA E METODOLOGIA DEL PROCESSO DI VALUTAZIONE

5.1. Valutazione preliminare della Commissione

54. Per individuare e valutare le violazioni dei principi dello Stato di diritto a norma del regolamento sulla condizionalità la Commissione effettuerà una valutazione qualitativa approfondita caso per caso, tenendo debitamente conto delle circostanze e dei contesti specifici, che dipenderanno dai principi e dalle caratteristiche della metodologia indicata nei successivi paragrafi dei presenti orientamenti.
55. La Commissione effettuerà la sua valutazione in modo oggettivo, imparziale ed equo⁵⁷.
56. L'obiettività richiede che la valutazione si basi su fatti o elementi di prova effettivi di cui la Commissione dispone. Oltre ai vari contatti tra la Commissione, altri organismi e gli Stati membri, l'articolo 6, paragrafo 4, del regolamento sulla condizionalità chiarisce altresì che la Commissione può richiedere le informazioni supplementari che ritiene necessarie per effettuare la sua valutazione e procederà in tal senso quando lo ritiene opportuno. A esempio, può richiedere informazioni supplementari volte a confermare il rispetto delle condizioni per l'applicazione del regolamento sulla condizionalità, valutare la portata dell'impatto sul bilancio dell'Unione o sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione (o i relativi rischi), oppure valutare più in dettaglio eventuali misure correttive che lo Stato membro ha posto in essere o intende adottare. Dato che uno degli obiettivi fondamentali del regolamento sulla condizionalità è il fatto di essere utilizzato come strumento preventivo per proteggere il bilancio dell'Unione e tutelare gli interessi finanziari dell'Unione, la Commissione si adopera per garantire un dialogo e una cooperazione sinceri con lo Stato membro interessato, mantenendo al contempo il giusto ritmo della procedura.
57. L'imparzialità nella valutazione dei casi a norma del regolamento sulla condizionalità implica la parità di trattamento tra gli Stati membri. L'articolo 4, paragrafo 2, TUE impone inoltre all'Unione di rispettare l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati. In linea con la giurisprudenza costante della Corte di giustizia dell'Unione europea, questo significa innanzitutto che situazioni analoghe non devono essere trattate in maniera diversa e che situazioni diverse non devono essere trattate in maniera uguale, a meno che un tale trattamento non sia oggettivamente giustificato⁵⁸ sulla base delle circostanze specifiche che caratterizzano ciascuna situazione concreta. Sebbene la Commissione debba effettuare le proprie valutazioni tenendo conto delle peculiarità dell'ordinamento giuridico dello Stato membro interessato e della discrezionalità di cui dispone nell'attuazione dei principi dello Stato di diritto, ciò non comporta che gli

⁵⁷ Cfr. considerando 16 del regolamento sulla condizionalità.

⁵⁸ Cfr., tra l'altro, sentenza del 20 settembre 1988, *regno di Spagna/Consiglio delle Comunità europee, causa 203/86*, ECLI:EU:C:1988:420, punto 25. Per un caso più recente, cfr. sentenza dell'8 ottobre 2020, *Universitatea "Lucian Blaga" Sibiu e a.*, C-644/19, ECLI:EU:C:2020:810, punto 44.

obblighi di risultato che ne derivano possano variare da uno Stato membro all'altro. La Corte di giustizia ha dichiarato che il rispetto dello Stato di diritto dovrebbe essere valutato sulla base di criteri uniformi, che il contenuto dei principi dello Stato di diritto è chiaro e stabilisce obblighi di risultato vincolanti che sono chiari e precisi e ben noti agli Stati membri⁵⁹. La Corte di giustizia ha stabilito che gli Stati membri sono in grado di determinare con sufficiente precisione il contenuto essenziale e i requisiti derivanti da ciascuno dei principi elencati all'articolo 2, lettera a), del regolamento⁶⁰.

58. Per quanto riguarda l'equità della valutazione a norma del regolamento sulla condizionalità, la Commissione ritiene che ciò implichi una visione globale di tutte le circostanze in esame per individuare le violazioni dei principi dello Stato di diritto pertinenti in virtù del regolamento sulla condizionalità.
59. I servizi della Commissione verificheranno dapprima se le fonti pertinenti fanno riferimento a una violazione dei principi dello Stato di diritto già individuata; oppure, se non è stata individuata in precedenza, se vi siano ragionevoli motivi per ritenere che tale violazione dei principi dello Stato di diritto si sia verificata. A tal fine la Commissione ritiene che le sentenze definitive della Corte di giustizia dell'Unione europea siano conclusive. Successivamente verificherà se tale violazione dei principi dello Stato di diritto riguarda una situazione o una condotta di autorità pertinenti per la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione, come previsto all'articolo 4, paragrafi 1 e 2, del regolamento.
60. In secondo luogo, poiché la mera constatazione dell'esistenza di una violazione dei principi dello Stato di diritto non è sufficiente per attivare il regolamento sulla condizionalità, i servizi della Commissione valuteranno se la violazione dei principi dello Stato di diritto comprometta o rischi seriamente di compromettere la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o gli interessi finanziari dell'Unione, tenendo conto dei criteri analizzati nella sezione 2.2 dei presenti orientamenti. La Commissione attribuirà particolare importanza alle misure correttive o ad altri mezzi di ricorso già adottati in casi analoghi nell'ambito delle procedure di cui alla sezione 3 o di altre procedure del diritto dell'Unione, a condizione che fossero connesse a situazioni indicative di violazioni dei principi dello Stato di diritto a norma del regolamento sulla condizionalità.
61. I servizi della Commissione valuteranno infine se la violazione dei principi dello Stato di diritto individuata presenti un nesso sufficientemente diretto con gli effetti della sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o gli interessi finanziari dell'Unione. A tale

⁵⁹ Cfr. sentenza del 16 febbraio 2022, *Ungheria/Parlamento e Consiglio*, C-156/21, EU:C:2022:97, punti 233 e 235; e sentenza del 16 febbraio 2022, *Ungheria/Parlamento e Consiglio*, C-157/21, EU:C:2022:98, punti 265 e 283.

⁶⁰ Cfr. sentenza del 16 febbraio 2022, *Ungheria/Parlamento e Consiglio*, C-156/21, EU:C:2022:97, punto 240.

scopo la Commissione ritiene particolarmente pertinenti le sentenze definitive della Corte di giustizia dell'Unione europea e le precedenti misure correttive o gli altri mezzi di ricorso già adottati in casi analoghi nell'ambito delle procedure di cui alla sezione 3.

5.2. Fonti di informazione

62. La Commissione si adopera per valutare le questioni pertinenti per l'applicazione del regolamento sulla condizionalità in maniera diligente ed esaustiva, sulla base di un'ampia gamma di elementi di prova, nella misura in cui ciò sia pertinente per soddisfare le condizioni di applicazione del regolamento sulla condizionalità. La gamma e la portata degli elementi di prova saranno prese in considerazione in base al merito di ciascun caso, tenendo conto di tutte le circostanze pertinenti. La Commissione garantirà che le informazioni utilizzate siano pertinenti e che le fonti di tali informazioni siano affidabili.

5.2.1. Fonti di informazione generali

63. La Commissione si adopererà per avvalersi di varie fonti al fine di individuare, sottoporre a controllo incrociato e valutare violazioni pertinenti dei principi dello Stato di diritto, in modo da pervenire a proprie conclusioni quanto al rispetto delle condizioni del regolamento. Al considerando 16, il regolamento sulla condizionalità cita fonti specifiche quali "le sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, le relazioni della Corte dei conti, la relazione annuale della Commissione sullo Stato di diritto e il quadro di valutazione UE della giustizia, le relazioni dell'OLAF e dell'EPPO e le informazioni da esse fornite, se del caso, nonché le conclusioni e raccomandazioni di qualsiasi organizzazione e rete internazionale pertinente, compresi gli organi del Consiglio d'Europa come il gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) del Consiglio d'Europa e la Commissione di Venezia, in particolare il suo elenco di criteri per la valutazione dello Stato di diritto, e le reti europee delle Corti supreme e dei Consigli di giustizia".

64. In aggiunta a dette fonti, che non hanno una forza probatoria specifica o assoluta, la Commissione terrà conto, se del caso, anche di altre informazioni pertinenti. Rientrano in tale novero, ad esempio, le relazioni annuali della Commissione sulla "Tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea — Lotta contro la frode" ("relazioni PIF") e le relative risoluzioni annuali del Parlamento europeo, le informazioni su cui si basavano le relazioni pertinenti della Commissione, dell'OLAF e dell'EPPO, le informazioni contenute nelle relazioni di audit dei servizi della Commissione, nonché le informazioni ricevute dalle autorità nazionali e dai portatori di interessi e altre informazioni di dominio pubblico, come le sentenze dei tribunali nazionali o le decisioni delle autorità nazionali.

65. La Commissione ha inoltre la possibilità di contattare direttamente altri organismi e istituzioni riconosciute, come il servizio nazionale di coordinamento antifrode ("AFCOS"). Mentre il considerando 16 del regolamento sulla condizionalità afferma che la Commissione "allo scopo di predisporre una valutazione qualitativa approfondita potrebbe consultare, ove necessario, l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti

fondamentali e la Commissione di Venezia", la possibilità di tali consultazioni non è limitata a questi due organi e la Commissione contatterà qualsiasi istituzione o organo che ritenga necessario al fine di individuare le violazioni dei principi dello Stato di diritto e migliorare la valutazione dei casi a norma del regolamento sulla condizionalità.

5.2.2. Denunce

66. Un'altra preziosa fonte di informazione è costituita dalla presentazione di denunce motivate da parte di terzi che potrebbero essere a conoscenza di informazioni ed elementi di prova pertinenti in merito a violazioni dei principi dello Stato di diritto che possono compromettere o rischiano seriamente di compromettere, in modo sufficientemente diretto, la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o la tutela degli interessi finanziari dell'Unione.
67. In quanto strumento di bilancio, il regolamento sulla condizionalità non prevede misure correttive o diritti di ricorso che un denunciante possa far valere⁶¹. I denuncianti che intendono avvalersi di misure correttive, anche per il risarcimento di danni, non possono ottenerle dalla Commissione, ma hanno la possibilità di presentare denunce alle autorità nazionali o di adire i tribunali nazionali. L'Unione europea offre mezzi per presentare denunce a livello dell'UE. In particolare, nel caso di uno Stato membro che non rispetta il diritto dell'Unione, qualsiasi cittadino, impresa o altro portatore di interessi può segnalare una violazione alla Commissione⁶².
68. Dopo aver ricevuto una denuncia relativa al regolamento sulla condizionalità, i servizi della Commissione valuteranno se contenga informazioni e prove circostanziate che la Commissione può utilizzare per la sua valutazione a norma del regolamento sulla condizionalità. A tale riguardo va osservato che le denunce riferite a violazioni dei principi dello Stato di diritto senza alcuna indicazione circa il loro effetto o i rischi che possono comportare per la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione non saranno sufficienti per ritenere che le condizioni previste dal regolamento siano soddisfatte, a meno che la Commissione non stabilisca tale effetto o tali rischi sulla base di motivi aggiuntivi. A seconda delle circostanze di ciascun caso, i servizi della Commissione possono invitare il denunciante a fornire ulteriori informazioni a sostegno della denuncia entro un termine specifico. Se non vengono fornite informazioni supplementari entro il termine stabilito, la Commissione registrerà le informazioni trasmesse, ma non potrà dare seguito alla denuncia.

⁶¹ Ciò non pregiudica la tutela dei diritti legittimi dei destinatari e beneficiari finali dei finanziamenti dell'Unione a norma del regolamento sulla condizionalità (cfr. sezione 6).

⁶² Un elenco di queste altre risorse, compreso il modulo di denuncia per presunta violazione del diritto dell'Unione, è disponibile al seguente indirizzo: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/problems-and-complaints/complaints-about-breaches-eu-law/how-make-complaint-eu-level_it.

69. Qualora le informazioni presentate siano sufficientemente comprovate e pertinenti ai fini della valutazione della Commissione, i servizi della Commissione possono richiedere ulteriori informazioni o elementi di prova laddove sia necessario. Se ritenuto opportuno, i servizi della Commissione possono inoltre incontrare il denunciante o i suoi rappresentanti per far luce sulle asserzioni formulate e discutere questioni specifiche inerenti la denuncia. I servizi della Commissione possono inoltre contattare altri organismi o istituzioni in relazione alle informazioni presentate dal denunciante per avvalorare o integrare le informazioni e gli elementi di prova forniti dal denunciante, in linea con l'articolo 6, paragrafo 4, del regolamento sulla condizionalità.
70. La Commissione si adopererà per informare i denunciati del corso che intende dare alla denuncia entro un termine indicativo di [cfr. otto mesi] dal ricevimento della stessa. Ciò è tuttavia subordinato alle circostanze del singolo caso e dipende, in particolare, dal fatto che la Commissione abbia o no ricevuto informazioni sufficienti dal denunciante. Qualora decida di avviare la procedura stabilita all'articolo 6 del regolamento sulla condizionalità e proponga al Consiglio le misure opportune, la Commissione ne informerà in linea di principio il denunciante 1) dopo aver inviato la lettera di notifica allo Stato membro e 2) dopo aver trasmesso la sua proposta al Consiglio.
71. Per facilitare la presentazione di denunce a norma del regolamento sulla condizionalità, la Commissione ha istituito nell'ambito del Servizio finanziario centrale della direzione generale del Bilancio l'apposita casella di posta elettronica BUDG-CONDITIONALITY-REGIME-COMPLAINTS@ec.europa.eu, mediante la quale un terzo può portare all'attenzione della Commissione presunte violazioni dei principi dello Stato di diritto pertinenti al regolamento sulla condizionalità. L'allegato II degli orientamenti fornisce le informazioni che possono essere incluse quando si contatta la Commissione, nonché un modulo che si raccomanda di utilizzare per presentare tali denunce. Salvo diversamente concordato, l'identità del denunciante rimarrà strettamente riservata e la Commissione garantirà il rispetto delle norme di cui alla direttiva (UE) 2019/1937⁶³.

5.2.3. Contatti preliminari con lo Stato membro interessato

72. La Commissione, se necessario ai fini della valutazione preliminare, può contattare lo Stato membro interessato prima di trasmettere la notifica scritta a norma dell'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento sulla condizionalità. Se a seguito di una denuncia, o sulla base di qualsiasi altra informazione raccolta, la Commissione non è ancora in grado di stabilire se vi siano motivi fondati per ritenere che le condizioni di cui all'articolo 4 del regolamento sono soddisfatte, essa dovrebbe pertanto poter contattare lo Stato membro interessato per raccogliere le informazioni o le spiegazioni di cui potrebbe aver bisogno

⁶³ Direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione (GU L 305 del 26.11.2019, pag. 17).

entro un termine ragionevole e adeguato. Entro lo stesso termine lo Stato membro può avere l'opportunità di porre rimedio alla situazione.

73. In tali casi la Commissione si adopererà per instaurare un dialogo aperto con lo Stato membro interessato, al fine di consentire una cooperazione rafforzata e, possibilmente, affrontare le preoccupazioni in una fase precoce. Questo approccio tiene anche conto del principio di leale cooperazione, sancito dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE, e del fatto che uno degli obiettivi fondamentali del regolamento sulla condizionalità è la prevenzione. Qualora chieda chiarimenti scritti iniziali a uno Stato membro, la Commissione fisserà termini che riflettono l'ampiezza e la complessità dei chiarimenti richiesti.
74. Se lo Stato membro interessato non reagisce o non collabora entro il termine fissato dalla Commissione, questa completerà la sua valutazione preliminare senza ritardo sulla base delle informazioni di cui dispone.
75. La Commissione applicherà gli stessi principi di obiettività, imparzialità ed equità per tutti gli Stati membri sia durante i contatti preliminari con gli Stati membri, nei casi in cui tali contatti preliminari siano stati ritenuti necessari, sia nel corso dell'intera procedura e nella sua valutazione.

5.3. Procedura formale a norma dell'articolo 6 del regolamento sulla condizionalità

76. La Commissione, se conclude che vi sono motivi fondati per ritenere che le condizioni per l'adozione di misure a norma del regolamento sulla condizionalità sono soddisfatte e che altre procedure previste dalla legislazione dell'Unione non le consentano di proteggere più efficacemente il bilancio dell'Unione, trasmetterà allo Stato membro interessato una notifica scritta in cui espone gli elementi di fatto e i motivi specifici sui quali ha fondato le proprie conclusioni e avvierà la procedura a norma dell'articolo 6 del regolamento sulla condizionalità (la "procedura").
77. Lo Stato membro interessato dovrebbe fornire le informazioni necessarie, e può proporre o adottare misure correttive per tener conto delle conclusioni della Commissione che figurano nella notifica scritta o nella richiesta di osservazioni in linea con l'articolo 6, paragrafo 7, del regolamento sulla condizionalità, entro un termine stabilito dalla Commissione, che deve essere di almeno un mese e non superiore a tre mesi dalla data della notifica o della richiesta di osservazioni⁶⁴. A seguito degli scambi di cui all'articolo 6, paragrafi da 1 a 7, del regolamento sulla condizionalità, se la Commissione ritiene che le condizioni per l'applicazione del regolamento sulla condizionalità siano soddisfatte e che le eventuali misure correttive che possono essere state offerte non siano adeguate, essa proporrà al Consiglio l'adozione di misure volte a proteggere il bilancio dell'Unione o gli interessi finanziari dell'Unione.

⁶⁴

Cfr. articolo 6, paragrafo 5, del regolamento sulla condizionalità.

78. Al momento di decidere se proporre misure, la Commissione valuterà debitamente le informazioni ricevute e le eventuali osservazioni formulate dallo Stato membro interessato nel corso dell'intera procedura⁶⁵, nonché l'adeguatezza delle misure correttive proposte. Per effettuare la valutazione delle misure che possono essere proposte, la Commissione si baserà anche su tutte le informazioni raccolte nel contesto di eventuali contatti preliminari con lo Stato membro interessato, anche prima dell'avvio della procedura, se del caso, nonché su qualsiasi informazione pertinente da fonti disponibili, comprese le decisioni, le conclusioni e le raccomandazioni delle istituzioni e degli organi dell'Unione, di altre organizzazioni internazionali competenti e di altre istituzioni riconosciute.
79. Oltre ad assicurare che i diritti procedurali dello Stato membro interessato siano rispettati, la procedura sarà anche condotta in conformità ai principi di obiettività, non discriminazione e parità di trattamento dello Stato membro interessato e sarà svolta secondo un approccio imparziale e basato su elementi di prova⁶⁶. Conformemente al considerando 23 del regolamento sulla condizionalità, la Commissione si impegna a esercitare nel modo più adeguato i suoi diritti a norma dell'articolo 237 TFUE e del regolamento interno del Consiglio⁶⁷, al fine di garantire che il Consiglio adotti una decisione tempestiva sulla proposta di misure⁶⁸.

5.4. Procedura di revoca delle misure

80. Dopo l'adozione delle misure da parte del Consiglio, la Commissione riesaminerà regolarmente la situazione nello Stato membro interessato. A norma dell'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento sulla condizionalità, su richiesta dello Stato membro interessato o di propria iniziativa e al più tardi un anno dopo l'adozione delle misure da parte del Consiglio, la Commissione riesamina la situazione nello Stato membro interessato, tenendo conto di tutti gli elementi di prova da questo presentati, nonché dell'adeguatezza delle eventuali nuove misure correttive da questo adottate.
81. In qualsiasi momento lo Stato membro interessato può adottare nuove misure correttive e presentare alla Commissione una notifica scritta comprensiva di elementi di prova per dimostrare che le condizioni per l'adozione delle misure non sono più soddisfatte.
82. Nel valutare la notifica scritta presentata dallo Stato membro interessato o qualsiasi altra informazione raccolta dalla Commissione dopo l'adozione delle misure da parte del Consiglio, la Commissione procederà coerentemente con la metodologia e con i principi di obiettività, imparzialità ed equità descritti nella sezione 5.1 dei presenti orientamenti. Per effettuare la sua valutazione, la Commissione si baserà su tutte le

⁶⁵ Cfr. articolo 6, paragrafo 7, del regolamento sulla condizionalità.

⁶⁶ Cfr. considerando 26 del regolamento sulla condizionalità.

⁶⁷ Decisione 2009/937/UE del Consiglio, del 1° dicembre 2009, relativa all'adozione del suo regolamento interno (GU L 325 dell'11.12.2009, pag. 35).

⁶⁸ Cfr. articolo 6, paragrafo 10, del regolamento sulla condizionalità.

fonti di informazione menzionate nella sezione 5.2 dei presenti orientamenti⁶⁹, raccolte dopo l'adozione delle misure da parte del Consiglio.

83. Se, a seguito della valutazione della notifica scritta presentata dallo Stato membro o di qualsiasi altra informazione raccolta dalla Commissione dopo l'adozione delle misure da parte del Consiglio, la Commissione non può ragionevolmente stabilire che è stato posto rimedio alla situazione che ha portato all'adozione delle misure, essa può chiedere informazioni supplementari allo Stato membro interessato o a terzi che possano disporre di informazioni pertinenti, prima di concludere la sua valutazione, conformemente all'articolo 7, paragrafo 2, ultimo comma, e all'articolo 6, paragrafo 4, del regolamento sulla condizionalità.
84. Lo Stato membro interessato dovrebbe fornire le informazioni necessarie e può proporre o adeguare le misure correttive inizialmente proposte per affrontare le preoccupazioni della Commissione entro un termine stabilito dalla Commissione, che deve essere di almeno un mese e non superiore a tre mesi dalla data della notifica o della richiesta di osservazioni⁷⁰. A seguito di tali scambi e della valutazione finale della Commissione, quest'ultima, se ritiene che la situazione che ha portato all'adozione delle misure sia stata risolta, presenterà al Consiglio una proposta di decisione di esecuzione relativa alla revoca delle misure adottate, conformemente all'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento sulla condizionalità. Se ritiene che la situazione che ha portato all'adozione delle misure sia stata parzialmente risolta, la Commissione presenterà al Consiglio una proposta di decisione di esecuzione relativa all'adeguamento delle misure adottate.
85. Le misure possono essere revocate o modificate qualora le violazioni dei principi dello Stato di diritto, benché persistano, non siano più rilevanti per la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o per la tutela dei suoi interessi finanziari⁷¹. Se ritiene che la situazione che ha portato all'adozione delle misure non sia stata risolta, la Commissione indirizza allo Stato membro interessato una decisione motivata e ne informa il Consiglio.
86. Oltre ad assicurare che i diritti procedurali dello Stato membro interessato siano rispettati, la procedura sarà anche condotta in conformità ai principi di obiettività, non discriminazione e parità di trattamento dello Stato membro interessato e sarà svolta secondo un approccio imparziale e basato su elementi di prova⁷². Conformemente al

⁶⁹ In linea con l'articolo 7, paragrafo 2, ultimo comma, e l'articolo 6, paragrafo 3, del regolamento sulla condizionalità.

⁷⁰ Cfr. articolo 7, paragrafo 2, ultima frase, in combinato disposto con l'articolo 6, paragrafo 5, del regolamento sulla condizionalità.

⁷¹ Cfr. la sentenza del 16 febbraio 2022, *Ungheria/Parlamento e Consiglio*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, punto 178; e la sentenza del 16 febbraio 2022, *Polonia/Parlamento e Consiglio*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, punto 217.

⁷² Cfr. considerando 26 del regolamento sulla condizionalità.

considerando 23 del regolamento sulla condizionalità, la Commissione si impegna a esercitare nel modo più adeguato i suoi diritti a norma dell'articolo 237 TFUE e del regolamento interno del Consiglio⁷³, al fine di garantire che il Consiglio adotti una decisione tempestiva sulla proposta di revoca o di adeguamento delle misure⁷⁴.

6. TUTELA DEI DIRITTI LEGITTIMI DEI DESTINATARI FINALI E DEI BENEFICIARI DEI FINANZIAMENTI DELL'UNIONE A NORMA DEL REGOLAMENTO SULLA CONDIZIONALITÀ

87. Le misure adottate a norma del regolamento sulla condizionalità avranno un impatto finanziario o economico. Tale impatto dovrebbe tuttavia essere limitato allo Stato membro interessato o, in casi specifici, a determinati soggetti nazionali che gestiscono i fondi. Salvo se altrimenti disposto nella decisione che adotta le misure sulla base di motivi debitamente giustificati in linea con le norme applicabili dell'Unione, l'imposizione di tali misure non dovrebbe pregiudicare gli obblighi preesistenti per i soggetti pubblici o gli Stati membri di effettuare pagamenti ai destinatari finali o ai beneficiari che hanno diritto a tali pagamenti nell'ambito del corrispondente programma o fondo dell'Unione.
88. Le misure possono riguardare fondi o programmi dell'Unione in qualsiasi regime di gestione del bilancio dell'Unione, ossia eseguiti direttamente (gestiti dai servizi della Commissione o tramite agenzie esecutive⁷⁵), indirettamente (da uno dei soggetti di cui all'articolo 62, paragrafo 1, lettera c), del regolamento finanziario) o congiuntamente con gli Stati membri (gestione concorrente⁷⁶).
89. L'imposizione di misure non modifica gli obblighi preesistenti per i soggetti pubblici o gli Stati membri di attuare il programma o il fondo in qualsiasi regime di gestione, in particolare gli obblighi giuridici di effettuare i pagamenti a favore dei destinatari finali o dei beneficiari, come previsto dagli strumenti dell'Unione applicabili e dagli atti giuridici specifici che hanno stabilito tali obblighi, tranne qualora la decisione che impone le misure disponga altrimenti.
90. Ciò significa che i soggetti pubblici o gli Stati membri non possono utilizzare le opportune misure adottate dal Consiglio come giustificazione per sottrarsi ai loro obblighi preesistenti nei confronti dei destinatari finali o dei beneficiari in relazione ai pagamenti ai sensi della pertinente normativa applicabile.

⁷³ Decisione 2009/937/UE del Consiglio, del 1° dicembre 2009, relativa all'adozione del suo regolamento interno (GU L 325 dell'11.12.2009, pag. 35).

⁷⁴ Cfr. articolo 6, paragrafo 10, del regolamento sulla condizionalità.

⁷⁵ Cfr. articolo 62, paragrafo 1, lettera a), del regolamento finanziario.

⁷⁶ Cfr. articolo 63 del regolamento finanziario.

91. L'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento sulla condizionalità stabilisce che l'imposizione di opportune misure non pregiudica gli obblighi per i soggetti pubblici o gli Stati membri di attuare il programma o il fondo, in particolare i loro obblighi nei confronti dei destinatari finali o dei beneficiari, salvo se altrimenti disposto nella decisione che adotta le misure. La Commissione ritiene che per giungere a una conclusione sulla possibilità che le misure opportune incidano legittimamente sui diritti dei destinatari finali o dei beneficiari sia necessaria un'analisi caso per caso e valuterà tutte le informazioni pertinenti a tale riguardo. Allo stadio attuale essa ritiene che, in linea di principio, se il beneficiario o il destinatario finale è stato coinvolto nella violazione dei principi dello Stato di diritto, ad esempio nei casi di corruzione, frode sistemica e conflitti di interesse, le misure da adottare a norma del regolamento sulla condizionalità possano avere un impatto anche su tale beneficiario o destinatario. Qualora sia a conoscenza di casi del genere, la Commissione includerà nella sua proposta al Consiglio i) le proprie conclusioni sull'opportunità che determinati beneficiari o destinatari finali siano interessati dalle misure proposte, ii) i motivi che giustificano tali conclusioni e iii) la sua proposta specifica per quanto riguarda tali beneficiari o destinatari.

Strumenti di informazione e relazioni

92. I beneficiari o i destinatari finali dei programmi o dei fondi dell'Unione dovrebbero essere informati dei loro diritti a norma del regolamento sulla condizionalità. A tal fine la Commissione ha creato la pagina web dedicata https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/protection-eu-budget/rule-law-conditional-regulation_it in cui i cittadini, compresi i beneficiari o i destinatari finali, possono reperire orientamenti informali. Essi possono inoltre trasmettere alla Commissione informazioni su questioni pertinenti ai fini dell'applicazione del regolamento sulla condizionalità compilando il modulo di denuncia disponibile su tale pagina web e inviandolo all'apposita casella di posta elettronica BUDG-CONDITIONALITY-REGIME-COMPLAINTS@ec.europa.eu. La Commissione pubblicherà sulla sua pagina web informazioni sulle misure adottate dal Consiglio su proposta della Commissione, in modo che i beneficiari e i destinatari finali siano a conoscenza delle misure imposte a ciascuno Stato membro.

93. Qualora, a seguito dell'imposizione di opportune misure da parte del Consiglio a norma del regolamento sulla condizionalità, lo Stato membro interessato rifiuti di onorare i pagamenti nei confronti dei beneficiari o dei destinatari finali dei programmi o dei fondi dell'Unione interessati dalle misure, tali beneficiari o destinatari finali dovrebbero innanzitutto sottoporre la questione alle autorità nazionali competenti ricorrendo a qualsiasi azione a loro disposizione ai sensi della normativa nazionale applicabile, comprese le denunce all'autorità competente dello Stato membro interessato. Qualora

tali azioni non siano disponibili o non si dimostrino efficaci⁷⁷, i beneficiari dovrebbero informare la Commissione e, ove possibile, fornire elementi di prova pertinenti al riguardo. Gli Stati membri dovrebbero provvedere affinché alle azioni legali sia dato un seguito adeguato, conformemente al quadro giuridico applicabile.

94. I beneficiari o i destinatari finali potrebbero informare la Commissione in merito a potenziali violazioni dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento sulla condizionalità, che li riguardano direttamente. Nelle loro comunicazioni i beneficiari o i destinatari finali dovrebbero indicare chiaramente i) la base giuridica del loro diritto a ricevere pagamenti dallo Stato membro, ii) il mancato rispetto, da parte dello Stato membro, dell'obbligo di effettuare il pagamento in conformità alle norme del pertinente programma o fondo dell'Unione, iii) le azioni legali già intraprese e il relativo esito, se del caso, e fornire tutte gli elementi di prova e i documenti giustificativi necessari per dimostrare l'avvio delle azioni legali pertinenti, nonché il mancato rispetto, da parte dello Stato membro, degli obblighi di cui all'articolo 5 del regolamento sulla condizionalità (se disponibili). Tali comunicazioni dovrebbero contenere tutte le informazioni richieste nell'allegato III dei presenti orientamenti.
95. Ai sensi dell'articolo 339 TFUE e dell'articolo 17 dello statuto dei funzionari, i funzionari e gli altri agenti dell'Unione europea sono tenuti a non divulgare le informazioni coperte dal segreto professionale. La Commissione garantirà inoltre il rispetto delle norme stabilite dalla direttiva (UE) 2019/1937⁷⁸.
96. Nell'esecuzione dei fondi dell'Unione in regime di gestione concorrente, gli Stati membri interessati dalle misure adottate a norma del regolamento sulla condizionalità sono tenuti a riferire alla Commissione in merito ai provvedimenti concreti da essi adottati per rispettare i loro obblighi di pagamento nei confronti dei destinatari finali o dei beneficiari nell'ambito del fondo o del programma dell'Unione interessato. Tali relazioni dovrebbero includere informazioni ed elementi di prova del rispetto degli obblighi (ad esempio, documenti contabili e documenti giustificativi pertinenti) e dovrebbero essere effettuate ogni tre mesi a decorrere dall'adozione delle misure⁷⁹.
97. Sulla base delle relazioni di cui all'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento sulla condizionalità e di qualsiasi altra prova fornita dallo Stato membro interessato come pure di altre informazioni raccolte, comprese le informazioni fornite dai destinatari finali o dai beneficiari, la Commissione verificherà se sono stati rispettati gli obblighi di pagamento nei confronti dei destinatari finali o dei beneficiari a norma del regolamento

⁷⁷ Ad esempio, nei casi in cui le autorità nazionali ritardino indebitamente la loro risposta/decisione a seguito delle azioni intraprese dal beneficiario.

⁷⁸ Maggiori informazioni sulla gestione delle denunce da parte della Commissione sono disponibili al seguente indirizzo: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/problems-and-complaints/complaints-about-breaches-eu-law/how-make-complaint-eu-level_it.

⁷⁹ Cfr. articolo 5, paragrafo 2, e considerando 19 del regolamento sulla condizionalità.

sulla condizionalità e di altre disposizioni legislative dell'Unione applicabili per quanto riguarda l'esecuzione dei finanziamenti in regime di gestione concorrente. Se necessario, essa si adopererà al massimo per garantire che qualsiasi importo dovuto da soggetti pubblici o Stati membri sia effettivamente versato ai destinatari finali o ai beneficiari in conformità alla pertinente normativa settoriale. Ciò può comportare, ad esempio, l'applicazione di rettifiche finanziarie in linea con il diritto dell'Unione applicabile⁸⁰. La Commissione può anche decidere di avviare una procedura di infrazione nei confronti dello Stato membro interessato per garantire che esso rispetti i propri obblighi di cui all'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento. Prima di adottare qualsiasi misura intesa a garantire che gli Stati membri rispettino gli obblighi di pagamento nei confronti dei destinatari finali o dei beneficiari, la Commissione provvederà affinché i diritti procedurali dello Stato membro interessato siano rispettati.

7. RIESAME DEI PRESENTI ORIENTAMENTI

98. La Commissione può riesaminare a tempo debito i presenti orientamenti per tenere conto degli sviluppi nella pratica, delle pertinenti modifiche della legislazione dell'Unione o della pertinente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, garantendo nel contempo la certezza del diritto. In sede di riesame degli orientamenti, la Commissione consulterà gli Stati membri e il Parlamento europeo.

⁸⁰ Cfr. considerando 19 del regolamento sulla condizionalità.

ALLEGATO I

Violazioni dei principi dello Stato di diritto

Esempi indicativi di violazioni dei principi dello Stato di diritto (articolo 3 del regolamento sulla condizionalità)

a) *Minacce all'indipendenza della magistratura. Relativamente a questo aspetto, al considerando 10 del regolamento sulla condizionalità si legge che "l'indipendenza della magistratura presuppone in particolare che, sia a norma delle disposizioni pertinenti quanto nella pratica, l'organo giurisdizionale interessato possa svolgere le sue funzioni giurisdizionali in piena autonomia, senza vincoli gerarchici o di subordinazione nei confronti di alcun altro organo e senza ricevere ordini o istruzioni da alcuna fonte, restando pertanto al riparo da interventi o pressioni dall'esterno tali da compromettere l'indipendenza di giudizio dei suoi membri e da influenzare le loro decisioni. Le garanzie di indipendenza e di imparzialità richiedono l'esistenza di disposizioni, specialmente per quanto riguarda la composizione dell'organo nonché la nomina, la durata delle funzioni, le cause di ricusazione e revoca dei suoi membri, che consentano di fugare qualsiasi legittimo dubbio che i singoli possano nutrire in merito all'impermeabilità di detto organo rispetto a elementi esterni e alla sua neutralità rispetto agli interessi contrapposti."*

Secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea, "l'indipendenza della magistratura presuppone, in particolare, che l'organo svolga le sue funzioni giurisdizionali in piena autonomia, senza vincoli gerarchici o di subordinazione nei confronti di alcuno e senza ricevere ordini o istruzioni da alcuna fonte, e che sia quindi al riparo da interventi o pressioni dall'esterno tali da compromettere l'indipendenza di giudizio dei suoi membri e da influenzare le loro decisioni"⁸¹.

b) *Omessa prevenzione, rettifica o sanzione delle decisioni arbitrarie o illegittime assunte da autorità pubbliche, incluse*

- le autorità di contrasto;*
- la mancata assegnazione di risorse finanziarie e umane a scapito del loro corretto funzionamento;*

⁸¹ Sentenza del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses/Tribunal de Contas, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, punto 44. Cfr. anche, tra l'altro, sentenze del 24 giugno 2019, Commissione/Repubblica di Polonia, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, e del 20 aprile 2021, Republika/I-Prim Ministru, C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311.

- il fatto di non garantire l'assenza di conflitti di interesse.

Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, tali situazioni possono portare alla violazione del principio del divieto di esercizio arbitrario del potere esecutivo o del principio della tutela giurisdizionale effettiva⁸².

c) Limitazione della disponibilità e dell'efficacia dei mezzi di ricorso, per esempio attraverso

- norme procedurali restrittive;

- la mancata esecuzione delle sentenze;

- la limitazione dell'efficacia delle indagini, delle azioni penali o delle sanzioni per violazioni del diritto.

A questo proposito, ai considerando 8 e 9 del regolamento sulla condizionalità si legge:

"(8) Gli Stati membri possono garantire una sana gestione finanziaria solo se le loro autorità pubbliche agiscono in conformità della legge, se i casi di frode, inclusi i casi di frode fiscale, evasione fiscale, corruzione, conflitto di interessi o altre violazioni del diritto, sono effettivamente perseguiti dai servizi responsabili delle indagini e dell'azione penale, e se le decisioni arbitrarie o illegittime delle autorità pubbliche, comprese le autorità di contrasto, possono essere soggette a un effettivo controllo giurisdizionale da parte di organi giurisdizionali indipendenti e della Corte di giustizia dell'Unione europea.

(9) L'indipendenza e l'imparzialità della magistratura andrebbero sempre garantite e i servizi responsabili delle indagini e dell'azione penale dovrebbero essere in grado di svolgere correttamente la loro funzione. (...) La magistratura e i servizi responsabili delle indagini e dell'azione penale dovrebbero disporre di risorse umane e finanziarie sufficienti e di procedure che consentano loro di agire in modo efficace e rispettando pienamente il diritto a un processo equo, compreso il rispetto dei diritti della difesa. Le sentenze definitive dovrebbero trovare effettiva esecuzione. Tali condizioni sono richieste come garanzia minima avverso decisioni illegittime e arbitrarie delle autorità pubbliche che possano ledere gli interessi finanziari dell'Unione."

Esempi di situazioni specifiche o di condotta di autorità⁸³ in cui possono configurarsi violazioni dei principi dello Stato di diritto (articolo 4, paragrafo 2, del regolamento sulla condizionalità)

⁸² Cfr. sentenza del 16 febbraio 2022, *Ungheria/Parlamento e Consiglio*, C-156/21 ECLI:EU:C:2022:97, punto 245, e giurisprudenza ivi citata.

⁸³ Gli esempi qui riportati sono puramente indicativi, in quanto nell'ambito di applicazione del regolamento sulla condizionalità possono rientrare anche altre situazioni o altra condotta di autorità rilevanti per la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione (cfr. articolo 4, paragrafo 2, lettera h).

a) Il corretto funzionamento delle autorità che eseguono il bilancio dell'Unione, compresi i prestiti e altri strumenti garantiti dal bilancio dell'Unione, in particolare nell'ambito delle procedure di appalto pubblico o di concessione di sovvenzioni.

b) Il corretto funzionamento delle autorità preposte al controllo, alla sorveglianza e all'audit finanziari, nonché il corretto funzionamento di sistemi efficaci e trasparenti di gestione e responsabilità finanziarie. A questo proposito, la Corte di giustizia ha chiarito che l'espressione "sistemi efficaci e trasparenti di gestione finanziaria e responsabilità finanziarie" si riferisce al concetto di "gestione finanziaria", che rientra nel concetto di "sana gestione finanziaria" di cui ai trattati stessi, in particolare all'articolo 310, paragrafo 5, e all'articolo 317, primo comma, TFUE, definito all'articolo 2, paragrafo 59, del regolamento finanziario come "l'esecuzione del bilancio secondo i principi di economia, efficienza ed efficacia". L'espressione "responsabilità finanziarie", dal suo canto, riflette in particolare gli obblighi di controllo, sorveglianza e audit finanziari di cui all'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento sulla condizionalità, mentre l'espressione "sistemi efficaci e trasparenti" implica l'istituzione di un insieme ordinato di norme che garantiscano, in modo efficace e trasparente, la gestione e le responsabilità finanziarie suddette.⁸⁴

La Corte di Giustizia ha inoltre chiarito che l'espressione "responsabilità finanziarie" riflette in particolare gli obblighi di controllo, sorveglianza e audit finanziari di cui al citato articolo 4, paragrafo 2, lettera b), mentre l'espressione "sistemi efficaci e trasparenti" implica l'istituzione di un insieme ordinato di norme che garantiscano, in modo efficace e trasparente, la gestione e le responsabilità finanziarie suddette.⁸⁵

c) Il corretto funzionamento dei servizi responsabili delle indagini e dell'azione penale nelle indagini e nel perseguimento di:

- frodi, comprese le frodi fiscali, soprattutto laddove tali frodi possano comportare la mancata riscossione di imposte quali l'IVA o dazi doganali, con ripercussioni dirette sulle risorse necessarie all'Unione per conseguire i suoi obiettivi e realizzare le sue politiche;

- corruzione o altre violazioni del diritto dell'Unione riguardanti l'esecuzione del bilancio dell'Unione o la tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

d) L'effettivo controllo giurisdizionale, da parte di organi giurisdizionali indipendenti, delle azioni od omissioni compiute dalle autorità di cui all'articolo 4, paragrafo 2, lettere a), b) e c), del regolamento sulla condizionalità.

⁸⁴ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 16 febbraio 2022, *Polonia/Parlamento e Consiglio*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, punto 333.

⁸⁵ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 16 febbraio 2022, *Polonia/Parlamento europeo e Consiglio*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, punto 333.

In particolare, nel considerando 9 del regolamento sulla condizionalità si legge che "la magistratura e i servizi responsabili delle indagini e dell'azione penale dovrebbero disporre di risorse umane e finanziarie sufficienti e di procedure che consentano loro di agire in modo efficace e rispettando pienamente il diritto a un processo equo, compreso il rispetto dei diritti della difesa. Le sentenze definitive dovrebbero trovare effettiva esecuzione. Tali condizioni sono richieste come garanzia minima avverso decisioni illegittime e arbitrarie delle autorità pubbliche che possano ledere gli interessi finanziari dell'Unione."

e) La prevenzione e la sanzione delle frodi, comprese le frodi fiscali, la corruzione o altre violazioni del diritto dell'Unione che riguardano l'esecuzione del bilancio dell'Unione o la tutela dei suoi interessi finanziari, nonché l'imposizione di sanzioni effettive e dissuasive nei confronti di destinatari da parte degli organi giurisdizionali nazionali o delle autorità amministrative.

f) Il recupero dei fondi indebitamente versati.

g) L'effettiva e tempestiva collaborazione con l'Ufficio europeo per la lotta antifrode ("OLAF") e, se lo Stato membro interessato vi aderisce, con la Procura europea ("EPPO") ai sensi degli atti dell'Unione applicabili e conformemente al principio di sincera cooperazione.

ALLEGATO II

Elementi che dovrebbero essere inclusi nella denuncia relativa a presunte violazioni dei principi dello Stato di diritto a norma del regolamento sulla condizionalità

Nel contattare la Commissione in merito a presunte violazioni dei principi dello Stato di diritto a norma del regolamento sulla condizionalità, il denunciante dovrebbe includere i seguenti dati:

- dati identificativi e di recapito⁸⁶,
- informazioni sul modo in cui lo Stato di diritto sarebbe stato violato (con l'indicazione degli atti o delle omissioni delle autorità pubbliche che avrebbero violato i principi dello Stato di diritto) e le prove pertinenti,
- informazioni sulla rilevanza della presunta violazione ai fini del regolamento sulla condizionalità (con la descrizione del modo in cui essa compromette o rischia seriamente di compromettere in modo sufficientemente diretto il bilancio dell'Unione o gli interessi finanziari dell'Unione) e le prove pertinenti,
- l'elenco dei documenti giustificativi che, su richiesta, possono essere trasmessi alla Commissione.

Per agevolare la presentazione delle informazioni rilevanti ai fini dell'applicazione del regolamento sulla condizionalità e garantire che la Commissione riceva informazioni pertinenti e strutturate è possibile utilizzare il seguente modello, disponibile sulla pagina web https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/protection-eu-budget/rule-law-conditional-regulation_it.

⁸⁶ La comunicazione allo Stato membro interessato dell'identità del denunciante e dei dati da questo trasmessi è subordinata al previo accordo del denunciante stesso e deve essere conforme, tra l'altro, al regolamento (UE) 2018/1725 del Consiglio e del Parlamento europeo, del 23 ottobre 2018, sulla tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione e sulla libera circolazione di tali dati, e che abroga il regolamento (CE) n. 45/2001 e la decisione n. 1247/2002/CE.



COMMISSIONE EUROPEA

Denuncia – Violazione dei principi dello Stato di diritto che compromettono il bilancio o gli interessi finanziari dell'Unione

Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione ("regolamento sulla condizionalità")

Il presente modulo di denuncia serve per la notifica alla Commissione europea di violazioni dei principi dello Stato di diritto in uno Stato membro che compromettono o rischiano seriamente di compromettere nello specifico, in modo sufficientemente diretto, la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o la tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

Ai fini della notifica di qualsiasi altra denuncia relativa allo Stato di diritto alla Commissione europea si prega di utilizzare il modulo di denuncia disponibile all'indirizzo https://ec.europa.eu/assets/sg/report-a-breach/complaints_it/index.html

Tutti i campi contrassegnati con un * sono obbligatori. Si prega di essere concisi e, se necessario, continuare su un foglio separato.

1. Dati identificativi e di recapito

	Denunciante*	Rappresentante (<i>se del caso</i>)
Titolo* Sig./Sig.ra		
Nome*		
Cognome*		
Organizzazione:		
Indirizzo*		
Località/Città*		
Codice postale*		
Paese*		
Telefono		
Email		
Lingua*		
Indicare se la corrispondenza deve essere inviata al denunciante o al suo rappresentante*:	☐	☐

2. Qual è la violazione dei principi dello Stato di diritto oggetto della denuncia?*

le minacce all'indipendenza della magistratura	☐
l'omessa prevenzione, rettifica o sanzione delle decisioni arbitrarie o illegittime assunte da autorità pubbliche, incluse le autorità di contrasto, compresa la mancata assegnazione di risorse finanziarie e umane a scapito del loro corretto funzionamento	☐
il fatto di non garantire l'assenza di conflitti di interesse	☐
la limitazione della disponibilità e dell'efficacia dei mezzi di ricorso, per esempio attraverso norme procedurali restrittive e la mancata esecuzione delle sentenze	☐
la limitazione dell'efficacia delle indagini, delle azioni penali o delle sanzioni per violazioni del diritto	☐
altro	Fornire precisazioni

3. A suo parere, su cosa incide la presunta violazione dei principi dello Stato di diritto di cui al punto 2?*

(è possibile fornire più di una risposta)

sul corretto funzionamento delle autorità che eseguono il bilancio dell'Unione, compresi i prestiti e altri strumenti garantiti dal bilancio dell'Unione, in particolare nell'ambito delle procedure di appalto pubblico o di concessione di sovvenzioni	☐
sul corretto funzionamento delle autorità preposte al controllo, alla sorveglianza e all'audit finanziari, nonché sul corretto funzionamento di sistemi efficaci e trasparenti di gestione e responsabilità finanziarie	☐
sul corretto funzionamento dei servizi responsabili delle indagini e dell'azione penale nelle indagini e nel perseguimento delle frodi, comprese le frodi fiscali, della corruzione o di altre violazioni del diritto dell'Unione che riguardano l'esecuzione del bilancio dell'Unione o la tutela degli interessi finanziari dell'Unione	☐
sull'effettivo controllo giurisdizionale, da parte di organi giurisdizionali indipendenti, delle azioni od omissioni compiute dalle autorità di cui sopra	☐
sulla prevenzione e sulla sanzione delle frodi, comprese le frodi fiscali, della corruzione o di altre violazioni del diritto dell'Unione che riguardano l'esecuzione del bilancio dell'Unione o la tutela dei suoi interessi finanziari, nonché sull'imposizione di sanzioni effettive e dissuasive nei confronti di destinatari da parte degli organi giurisdizionali nazionali o delle autorità amministrative	☐
sul recupero dei fondi indebitamente versati	☐
sull'effettiva e tempestiva collaborazione con l'OLAF nelle relative indagini o azioni penali ai sensi degli atti dell'Unione applicabili e conformemente al principio di sincera cooperazione	☐
[se lo Stato membro interessato vi aderisce] sull'effettiva e tempestiva collaborazione con l'EPPO nelle relative indagini o azioni penali ai sensi degli atti dell'Unione applicabili e conformemente al principio di sincera cooperazione	☐
su altre situazioni o condotta di autorità rilevanti per la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o per la tutela dei suoi interessi finanziari	☐

4 Quali sono le misure o prassi nazionali che ritiene costituiscano una violazione dei principi dello Stato di diritto a norma del regolamento sulla condizionalità, e per quale motivo?*

5 Descriva il problema, indicando fatti e motivi della denuncia* (max. 10 000 caratteri):

6 In che modo la presunta violazione dei principi dello Stato di diritto compromette o rischia seriamente di compromettere in modo sufficientemente diretto la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o la tutela degli interessi finanziari dell'Unione?

6.1 In che modo la violazione compromette o rischia seriamente di compromettere la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o la tutela degli interessi finanziari dell'Unione?

6.2 Si tratta di una violazione individuale o sistemica? Fornire precisazioni

6.3 Gli effetti sulla sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione si sono già concretizzati?

In caso affermativo, spiegare in che modo:

In caso negativo, spiegare il motivo per cui sussisterebbe un serio rischio per la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione:

Indicare un nesso sufficientemente diretto tra la presunta o le presunte violazioni e gli effetti o i rischi per la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o la tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

7. Precedenti tentativi di risolvere il problema*

Ha già intrapreso azioni nel paese in questione per risolvere il problema?*

IN CASO Affermativo, si è trattato di: ☐ azioni amministrative ☐ legali/giudiziarie?

7.1 Fornire una descrizione: a) dell'ente/dell'autorità/del tribunale coinvolto e del tipo di decisione scaturita dall'azione; b) di eventuali altre azioni di cui è a conoscenza.

7.2 L'ente/l'autorità/il tribunale si è già pronunciato in merito alla sua azione o la denuncia è ancora pendente? Nel secondo caso, per quando è prevista una decisione?*

IN CASO NEGATIVO, selezionare le opzioni pertinenti

- ☐ Un altro procedimento sulla stessa questione è pendente dinanzi a un giudice nazionale o dell'UE
- ☐ Non esistono mezzi di ricorso per il problema in questione
- ☐ Il mezzo di ricorso esiste, ma esperirlo implica costi troppo elevati o richiederebbe tempi troppo lunghi
- ☐ I termini per agire sono scaduti
- ☐ Mancanza di legittimazione (non ha motivi giuridici per adire il tribunale) (indicare perché):

- ☐ Mancanza di patrocinio legale gratuito/avvocato
- ☐ Non sono a conoscenza dei mezzi di ricorso disponibili per questo tipo di problema
- ☐ altro - fornire precisazioni

8. Se ha già contattato una delle istituzioni dell'UE responsabili di problemi di questo genere, indicare il numero di riferimento attribuito al suo fascicolo o alla sua corrispondenza:

- ☐ Petizione al Parlamento europeo – Rif:
- ☐ Commissione europea – Rif:
- ☐ Mediatore europeo – Rif:
- ☐ Altro – nome dell'istituzione o dell'ente contattato e riferimento della denuncia (ad es. SOLVIT, FIN-Net, Centri europei dei consumatori)

9. Elencare qualsiasi documento giustificativo/prova supplementare che, su richiesta, potrebbe trasmettere alla Commissione.

 Non allegare alcun documento in questa fase.

10. Dati personali*

Autorizza la Commissione a indicare la sua identità nei suoi contatti con le autorità nei confronti delle quali presenta la denuncia?

☐ Sì ☐ No

 *La sua risposta non inciderà sulle modalità di gestione della denuncia. Tuttavia in alcuni casi il fatto di accettare di divulgare la sua identità renderà più semplice la gestione della denuncia.*

ALLEGATO III

Elementi che dovrebbero figurare tra le informazioni fornite dai beneficiari/destinatari finali dei finanziamenti dell'UE

I seguenti elementi dovrebbero, in linea di principio, figurare tra le informazioni trasmesse alla Commissione dai beneficiari o dai destinatari finali in merito a potenziali violazioni dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento sulla condizionalità:

- dati identificativi e di recapito⁸⁷,
- informazioni sul programma/fondo interessato,
- informazioni sulla presunta violazione dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento sulla condizionalità,
- documenti giustificativi (compresa la prova che il destinatario finale o il beneficiario interessato ha presentato una denuncia formale alla pertinente autorità dello Stato membro interessato e qualsiasi informazione e documento relativi all'esito della denuncia, se disponibili).

⁸⁷

La comunicazione allo Stato membro interessato dell'identità del denunciante e dei dati da questo trasmessi è subordinata al previo accordo del denunciante stesso e deve essere conforme, tra l'altro, al regolamento (UE) 2018/1725 del Consiglio e del Parlamento europeo, del 23 ottobre 2018, sulla tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione e sulla libera circolazione di tali dati, e che abroga il regolamento (CE) n. 45/2001 e la decisione n. 1247/2002/CE.