



Tutela dello Stato di diritto, condizionalità e clausole trasversali per l'utilizzo dei fondi europei: il caso dell'Ungheria

Martina Previatello *

SOMMARIO: 1. Gli strumenti finanziari dell'Unione a tutela dello Stato di diritto: una visione d'insieme. – 2. Il regolamento condizionalità e la sua prima applicazione. – 3. La tutela dello Stato di diritto attraverso il dispositivo per la ripresa e la resilienza. – 4. Le condizioni abilitanti orizzontali previste dal regolamento 2021/1060. – 5. Il rapporto tra i diversi strumenti finanziari a tutela dello Stato di diritto. – 6. Il ruolo della Commissione nell'applicazione degli strumenti finanziari a tutela dello Stato di diritto. – 7. Conclusioni: analogie e differenze tra i diversi strumenti considerati.

1. Gli strumenti finanziari dell'Unione a tutela dello Stato di diritto: una visione d'insieme

La tutela dello Stato di diritto è un tema fondamentale per l'integrazione europea e solleva rilevanti questioni di grande attualità. Al fine di salvaguardare questo valore di primaria importanza, l'Unione

* Assegnista di ricerca in diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi di Trieste.

europea si è dotata di vari strumenti, sia di natura giurisdizionale che di carattere politico¹.

¹ La letteratura in tema di tutela dello Stato di diritto nell'Unione europea è sconfinata. Senza pretesa di esaustività, si segnalano i seguenti lavori: A. CIRCOLO, *Il valore dello Stato di diritto nell'Unione europea. Violazioni sistemiche e soluzioni di tutela*, Napoli, 2023; A. FESTA, *Lo stato di diritto nello spazio europeo. Il ruolo dell'Unione europea e delle altre organizzazioni internazionali*, Napoli, 2021; M. CARTA, *Unione europea e tutela dello Stato di diritto negli Stati membri*, Bari, 2020; C. CLOSA, D. KOCHENOV (eds.), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge, 2016. Si segnalano inoltre i seguenti contributi: S. CRESPI, *La protezione dello Stato di diritto nel sistema dell'Unione europea: cosa resta da fare?*, in *EJ*, n. 2, 2024, p. 326 ss.; L. PECH, *The Rule of Law*, in P. CRAIG, G. DE BÚRCA (eds.), *The Evolution of EU Law*, Oxford, 2021, p. 307 ss.; P. MORI, *Strumenti giuridici e strumenti politici di controllo del rispetto dei diritti fondamentali da parte degli Stati membri dell'Unione europea*, in A. TIZZANO (a cura di), *Verso i 60 anni dai Trattati di Roma: Stato e prospettive dell'Unione europea*, Torino, 2016, p. 199 ss.; R. MASTROIANNI, *Stato di diritto o ragion di Stato? La difficile rotta verso un controllo europeo del rispetto dei valori dell'Unione negli Stati membri*, in AA.VV., *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, p. 605 ss.; P. MORI, *La questione del rispetto dello Stato di diritto in Polonia e in Ungheria: recenti sviluppi*, in *federalismi.it*, n. 8, 2020, p. 166 ss. Per quanto riguarda gli strumenti a tutela dello Stato di diritto di carattere giurisdizionale, il riferimento è, in particolare, al ricorso per infrazione e al rinvio pregiudiziale, su cui v., *ex multis*, P. BOGDANOWICZ, M. SCHMIDT, *The infringement procedure in the rule of law crisis: How to make effective use of Article 258 TFEU*, in *CMLR*, n. 4, 2018, p. 1061 ss.; P. POHJANKOSKI, *Rule of law with leverage: Policing structural obligations in EU law with the infringement procedure, fines, and set-off*, in *CMLR*, n. 5, 2021, p. 1341 ss.; L. DANIELE (con la collaborazione di S. AMADEO, G. BIAGIONI, C. SCHEPISI, F. SPITALERI), *Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2022, pp. 360-363; D. GALLO, *Primato, identità nazionale e stato di diritto in Romania*, in *QC*, n. 2, 2022, p. 374 ss.; L. DANIELE, *I valori dell'Unione nei giudizi nazionali: Stato di diritto e rinvio pregiudiziale*, in questa *Rivista*, fasc. spec. n. 1, 2024, p. 1 ss. Sui vari meccanismi di carattere politico v. O. PORCHIA, *Common Constitutional Values and Rule of law: an Overview from the EU Perspective*, in *RTDP*, n. 4, 2017, p. 981 ss.; O. PORCHIA, *Le respect de l'État de droit dans les États membres: la complémentarité des initiatives politiques et le rôle de la Cour de justice*, in A.A.V.V., *Liber Amicorum Antonio Tizzano: De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, p. 769 ss.; T. CONZELMANN, *Peer Reviewing the Rule of Law? A New Mechanism to Safeguard EU Values*, in *QE*, vol. 7, n. 2, 2022, p. 671 ss.; F. BESTAGNO, *Le dinamiche della "diplomazia consiliare" nell'Unione europea tra consensus e astensioni*, in *EJ*, n. 1, 2024, p. 30 ss., spec. p. 37 ss.; S. MARINAI, *Considerazioni in merito all'introduzione, "a Trattati invariati", di nuovi meccanismi per il rispetto della rule of law*, in *SIE*, n. 1, 2020, p. 69 ss.; P. MORI, *Identità nazionale, valori comuni e condizionalità*, in questa *Rivista*, fasc. spec. n. 1, 2024, p. 1 ss., spec. p. 16 ss.; C. LADENBURGER, Y. MARINOVA, J. TOMKIN, *Institutional Report*, in A. KORNEZOV (ed.), *Mutual Trust, Mutual Recognition and the Rule of Law*, The XXX Fide Congress in Sofia, vol. 1, 2023, disponibile online, p. 67 ss., spec. pp. 95-110; A.A.V.V., *The tools for protecting the EU budget from breaches of the rule of law: the Conditionality Regulation in context*, Bruxelles, 2023, disponibile online.

Accanto alla complessa procedura prevista dall'art. 7 TUE², l'Unione ha di recente predisposto nuovi strumenti, il principale dei quali è il regolamento generale sulla condizionalità, volto a garantire la protezione del bilancio dell'Unione in caso di violazioni dei principi dello Stato di diritto negli Stati membri³. A tal fine, il regolamento attribuisce al Consiglio il potere di adottare, su proposta della Commissione, una decisione di esecuzione che contiene le opportune misure, inclusa la sospensione dei pagamenti e degli impegni economici e di bilancio nei confronti dello Stato membro responsabile della violazione⁴. Detto strumento è stato oggetto di un attento esame da parte della dottrina, che ne ha indagato presupposti, condizioni e validità⁵. Quest'ultima è stata confermata dalla Corte di giustizia nelle sentenze *Ungheria/Parlamento e Consiglio* e *Polonia/Parlamento e Consiglio*⁶.

² Sulla procedura prevista dall'art. 7 TUE v. C. SANNA, *Art. 7*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 71 ss.; L. DANIELE (con la collaborazione di S. AMADEO, G. BIAGIONI, C. SCHEPISI, F. SPITALERI), *Diritto dell'Unione europea*, cit., pp. 369-370; B. NASCIBENE, *La violation grave des obligations découlant du traité UE. Les limites de l'application de l'article 7*, in A.A.V.V., *Liber Amicorum Antonio Tizzano*, cit., p. 672 ss.; U. VILLANI, *Sul controllo dello Stato di diritto nell'Unione europea*, in *FSJ*, n. 1, 2020, p. 10 ss., spec. p. 12 ss.; D. KOCHENOV, *Article 7*, in M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN (eds.), *The Treaties and the Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Oxford, 2019, p. 88 ss.; A. FESTA, *Rule of law and European Union: the increasing role of Article 7 TEU*, in M. C. BARUFFI, M. ORTINO (eds.), *Trending topics in international and EU law: legal and economic perspectives*, Napoli, 2019, p. 443 ss.

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.

⁴ *Ibidem*, artt. 4-6.

⁵ V. *ex multis* C. LIVOLSI, *Stato di diritto, bilancio UE e leale collaborazione. Riflessioni alla luce del reg. sulla condizionalità finanziaria*, in *DUE*, n. 2, 2023, p. 219 ss.; A. CIRCOLO, *La condizionalità politica nella dimensione esterna e interna dell'azione dell'Unione europea*, in *DUE*, n. 2, 2022, p. 225 ss.; M. COLI, *Il regolamento condizionalità a protezione del bilancio europeo: quale prezzo per la tutela dello Stato di diritto nell'Unione europea?*, in *I Post di AISDUE*, n. 18, 6 giugno 2022; I. STAUDINGER, *The Rise and Fall of Rule of Law Conditionality*, in *QE*, vol. 7, n. 2, 2022, p. 721 ss.; F. CASOLARI, *Novembre. Lo Stato di diritto preso sul serio*, in P. MANZINI, M. VELLANO (a cura di), *Unione europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, Milano, 2021, p. 285 ss.

⁶ Corte giust. 16 febbraio 2022, C-156/21, *Ungheria/Parlamento e Consiglio*; 16 febbraio 2022, C-157/21, *Polonia/Parlamento e Consiglio*, sulle quali v. in dottrina G. CONTALDI, *Le sentenze della Corte di giustizia sui ricorsi di Polonia e Ungheria e l'emersione del concetto di identità europea*, in G. CONTALDI, R. CISOTTA (a cura di), *Courts, Values and European Identity*, in *EJ*, 2022, p. 87 ss.; P. MORI, *La Corte di giustizia conferma la legittimità del regolamento sulla condizionalità finanziaria*.

Il regolamento è stato recentemente applicato all'Ungheria: il 15 dicembre 2022, il Consiglio ha sospeso più della metà degli impegni di bilancio nell'ambito di tre programmi della politica di coesione⁷. Tale misura non è stata modificata in seguito al riesame della situazione effettuato dalla Commissione nel dicembre 2023, che ha attestato la persistenza del rischio per il bilancio dell'Unione⁸.

In questo contesto, il presente contributo intende analizzare gli ulteriori strumenti finanziari utilizzati dall'Unione a tutela dello Stato di diritto. Si tratta di strumenti nuovi, ancorché modellati su meccanismi esistenti⁹.

Anzitutto, prenderemo in considerazione l'art. 15 del reg. 2021/1060 (in seguito anche "regolamento disposizioni comuni"), il quale subordina il rimborso delle spese effettuate da uno Stato membro in relazione all'impiego di fondi dell'Unione al soddisfacimento, da parte di quest'ultimo, delle c.d. condizioni abilitanti orizzontali, tra cui figura anche l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali (in seguito "Carta")¹⁰.

L'Italia, unico tra gli Stati fondatori, non interviene, in *BlogDUE*, 2022, p. 1 ss.; V. BORGER, *Constitutional identity, the rule of law, and the power of the purse: The ECJ approves the conditionality mechanism to protect the Union budget: Hungary and Poland v. Parliament and Council*, in *CMLR*, n. 6, 2022, p. 1771 ss.

⁷ Decisione di esecuzione (UE) 2022/2506 del Consiglio, del 15 dicembre 2022, relativa a misure di protezione del bilancio dell'Unione da violazioni dei principi dello Stato di diritto in Ungheria.

⁸ Commission decision C (2023) 8999final, of 13 December 2023, on the reassessment, on the Commission's initiative, of the fulfilment of the conditions under Article 4 of Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 following Council Implementing Decision (EU) 2022/2506 of 15 December 2022 regarding Hungary.

⁹ V. artt. 6 e 7 del regolamento (UE) 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.

¹⁰ 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.

Inoltre, ci si propone di esaminare il reg. 2021/241, che subordina l'erogazione dei fondi del *Next Generation EU* al rispetto dei valori dell'Unione e, in particolare, dello Stato di diritto. Tale regolamento prevede, da un lato, che il dispositivo per la ripresa e la resilienza sia attuato dalla Commissione conformemente al regolamento generale sulla condizionalità e, dall'altro, che il sostegno finanziario concesso dall'Unione agli Stati membri sia subordinato al raggiungimento, da parte di questi, dei traguardi indicati nei piani nazionali per la ripresa e la resilienza¹¹. Detti traguardi spesso impongono riforme "costituzionali" o comunque di rilievo istituzionale, volte ad allineare maggiormente gli ordinamenti nazionali ai principi dello Stato di diritto.

È interessante sottolineare che di recente l'Ungheria è stata destinataria di provvedimenti di sospensione dei fondi basati su questi due ulteriori strumenti, che dunque fungono da complemento rispetto alle misure adottate in base al reg. 2020/2092. La Commissione ha svolto un ruolo fondamentale nell'adozione di tali decisioni.

In definitiva, il presente contributo si propone di valutare le differenze che questi strumenti supplementari presentano rispetto alle misure adottate sulla base del regolamento condizionalità, soprattutto sotto i profili della procedura di adozione e dell'efficacia, facendo emergere punti di forza e di debolezza degli uni e degli altri. Il rapporto tra i diversi meccanismi predisposti dall'Unione a tutela dello Stato di diritto sarà apprezzato con particolare riferimento al caso ungherese, che rappresenta finora l'unica ipotesi di applicazione cumulativa di tutti e tre gli strumenti di seguito analizzati.

Per raggiungere questi obiettivi, il lavoro è strutturato come segue. Dopo la presente introduzione (par. 1), si tratterà dell'applicazione all'Ungheria del reg. 2020/2092 (par. 2), per poi soffermarsi sull'analisi delle disposizioni a tutela dello Stato di diritto contenute nel dispositivo per la ripresa e la resilienza (par. 3) e nel regolamento disposizioni comuni (par. 4). Successivamente, ci si interrogherà sul rapporto tra questi diversi meccanismi (par. 5). Constatato poi il ruolo centrale svolto dalla Commissione nell'applicazione degli strumenti finanziari a

¹¹ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

tutela dello Stato di diritto, si valuteranno le forme di controllo che il diritto dell'Unione appresta per verificare l'operato di questa Istituzione (par. 6). Saranno infine svolte alcune considerazioni conclusive derivanti dal confronto tra gli strumenti esaminati (par. 7).

2. Il regolamento condizionalità e la sua prima applicazione

Il reg. 2020/2092 mira a garantire la protezione del bilancio dell'Unione in caso di violazioni dei principi dello Stato di diritto negli Stati membri. A tal fine, l'art. 6 del regolamento attribuisce al Consiglio il potere di adottare, su proposta della Commissione, una decisione di esecuzione che contiene le opportune misure per far fronte a dette violazioni. Tali misure sono elencate all'art. 5 del regolamento: si tratta, in particolare, della sospensione dei pagamenti e degli impegni economici e di bilancio nei confronti dello Stato membro responsabile della violazione o, ancora, del divieto di concludere con questo nuovi accordi su prestiti o altri strumenti garantiti dal bilancio dell'Unione.

Mentre il potere di adottare la decisione contenente le misure appropriate appartiene al Consiglio, l'iniziativa di avviare la procedura è in capo alla Commissione: a quest'ultima spetta, quindi, valutare se sussistano le condizioni necessarie per poter attivare il meccanismo disciplinato dal regolamento condizionalità.

Nella specie, le condizioni in questione sono due, una positiva e l'altra negativa. In primo luogo, deve sussistere un nesso sufficientemente diretto tra le violazioni dello Stato di diritto, così come definite dal regolamento¹², e la seria compromissione (o il serio rischio di compromissione) della sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o della tutela degli interessi finanziari dell'Unione¹³. Per accertarsi dell'esistenza della condizione in esame, la Commissione ha l'obbligo di tenere in considerazione una pluralità di informazioni, provenienti non solo dalle Istituzioni dell'Unione, ma anche da altre organizzazioni internazionali, governative e non e, più in generale, da altri enti riconosciuti¹⁴.

¹² V. art. 4, par. 2, reg. 2020/2092, cit.

¹³ *Ibidem*, art. 4, par. 1.

¹⁴ *Ibidem*, art. 6, par. 3.

In secondo luogo, la Commissione può attivare la procedura solo se ritiene che gli altri strumenti previsti dalla legislazione dell'Unione non le consentano di proteggere in modo più efficace il bilancio dell'Unione¹⁵. Tale condizione negativa fa emergere come il regolamento generale sulla condizionalità interagisca con gli altri meccanismi approntati dal diritto dell'Unione aventi finalità analoghe; ai rapporti tra il primo e i secondi è dedicato il par. 5 del presente lavoro, al quale si rinvia.

In presenza di dette condizioni, la Commissione trasmette allo Stato membro interessato una notifica scritta, in cui espone le ragioni per le quali ritiene soddisfatti i requisiti previsti dal reg. 2020/2092; lo Stato destinatario ha a disposizione un termine per presentare eventuali osservazioni, secondo quanto prescritto dall'art. 6 del regolamento condizionalità.

Nelle sue osservazioni, lo Stato membro può proporre alla Commissione l'adozione di misure correttive per porre rimedio alle violazioni, di cui l'Istituzione può tenere conto, anche al fine di interrompere la procedura. In caso contrario, concesso un ulteriore termine allo Stato interessato per presentare le proprie osservazioni, specialmente in punto di proporzionalità delle misure da adottare, la Commissione presenta al Consiglio una proposta motivata di decisione contenente le opportune misure. Il Consiglio può modificare tale proposta a maggioranza qualificata.

Su iniziativa dello Stato membro interessato o della Commissione, le misure possono essere revocate in tutto o in parte con decisione del Consiglio, in caso di mutamento delle circostanze che hanno portato alla loro adozione. Nell'ipotesi in cui la Commissione constati che la situazione non è cambiata, assume essa stessa una decisione motivata per riconfermare l'applicazione delle misure precedentemente adottate¹⁶⁻¹⁷.

¹⁵ *Ibidem*, Art. 6, par. 1.

¹⁶ *Ibidem*, art. 7, parr. 1 e 2.

¹⁷ Nella comunicazione intitolata "orientamenti sull'applicazione del reg. 2020/2092", la Commissione ha esposto la sua interpretazione degli aspetti più rilevanti del regolamento condizionalità: v. comunicazione della Commissione, del 2 marzo 2022, C (2022) 1382final, *Orientamenti sull'applicazione del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione*. Al punto 4 degli orientamenti, la Commissione si propone di far

Il reg. 2020/2092 è stato applicato per la prima e, sinora, unica volta nei confronti dell'Ungheria¹⁸.

In linea con la procedura descritta, la Commissione ha instaurato un contraddittorio con questo Stato membro, nel corso del quale quest'ultimo ha proposto delle misure correttive, che però non sono state ritenute soddisfacenti. In particolare, la Commissione ha considerato che le misure correttive proposte, seppur idonee, in astratto, a risolvere le carenze individuate, non fossero ancora state seguite da misure dettagliate di attuazione e, soprattutto, dalla loro applicazione nella pratica, il che avrebbe richiesto «un orizzonte temporale più lungo per produrre risultati concreti»¹⁹.

Pertanto, in esito alla procedura, il 15 dicembre 2022 il Consiglio ha adottato la decisione di esecuzione 2022/2506: constatate le carenze e le irregolarità del sistema ungherese in punto di procedure pubbliche di appalto, nonché l'elevato livello di corruzione causato, *inter alia*, dall'assenza di un adeguato quadro giuridico anticorruzione e di efficaci rimedi giurisdizionali²⁰, detta decisione ha sospeso il 55% degli impegni di bilancio relativi a tre programmi della politica di coesione, per un importo pari a circa 6,3 miliardi di euro²¹. La scelta di sospendere i fondi proprio in relazione a determinati programmi della politica di

luce su cinque aspetti del regolamento condizionalità: *a*) le condizioni per l'adozione delle misure; *b*) il rapporto tra il regolamento condizionalità e gli altri strumenti; *c*) la proporzionalità delle misure; *d*) la procedura di valutazione; *e*) la tutela dei diritti dei destinatari finali o dei beneficiari.

¹⁸ V. sul punto C. LIVOLSI, *op. cit.*, p. 270 ss.

¹⁹ Considerando n. 30 della decisione 2022/2506, cit.

²⁰ L'esistenza del nesso tra violazioni dei principi dello Stato di diritto e lesione degli interessi finanziari dell'Unione emerge dal considerando n. 19 della decisione 2022/2506, cit., in cui si legge che «il potenziale impatto delle violazioni individuate [...] sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione è ritenuto particolarmente significativo, dato che tali violazioni sono intrinsecamente legate al processo con cui l'Ungheria utilizza i fondi dell'Unione, in quanto riguardano l'irregolarità del funzionamento delle autorità pubbliche che decidono sulle procedure di aggiudicazione di appalti finanziati dal bilancio dell'Unione. Inoltre, se si associano le violazioni individuate ai limiti e agli ostacoli nell'individuazione, nell'indagine e nella rettifica delle frodi, ritenuti motivi aggiuntivi riguardanti le indagini, l'azione penale e il quadro anticorruzione, l'impatto può essere considerato ancora più significativo».

²¹ V. in dottrina C. SANNA, *Tanto tuonò che piovve. Il Consiglio UE applica il regolamento condizionalità nei confronti dell'Ungheria*, in *EJ*, 31 dicembre 2022, disponibile *online*.

coesione è giustificata dal fatto che tali programmi sono attuati in Ungheria principalmente attraverso appalti pubblici²².

Si tratta di una misura attualmente in corso di applicazione: infatti, in esito al riesame che la Commissione è tenuta a svolgere entro un anno dalla deliberazione del Consiglio, il 13 dicembre 2023 essa ha adottato una decisione con cui ha constatato che non v'è stato miglioramento né mutamento di circostanze nella situazione ungherese relativa allo Stato di diritto, ragion per cui il blocco dei fondi dell'Unione è stato mantenuto²³⁻²⁴.

3. La tutela dello Stato di diritto attraverso il dispositivo per la ripresa e la resilienza

Il dispositivo per la ripresa e la resilienza, istituito con il reg. 2021/241, è al centro del piano *Next Generation EU*, adottato dall'Unione europea per fornire agli Stati membri il sostegno economico necessario a contrastare gli effetti della pandemia da Covid-19²⁵.

²² V. considerando n. 21 della decisione 2022/2506, cit.

²³ V. decisione della Commissione C (2023) 8999final, cit.

²⁴ Nel condurre il riesame della situazione, la Commissione muove dalle carenze rilevate nella decisione di esecuzione del Consiglio del dicembre 2022 e considera le relazioni periodicamente inviate dall'Ungheria nei mesi seguenti, in cui questa ha dato atto dello stato di avanzamento dell'attuazione delle misure correttive concordate. La Commissione conclude che l'Ungheria non ha adottato misure correttive, né ha presentato alla Commissione una notifica scritta per dimostrare il miglioramento della situazione, come prescritto dall'art. 7, par. 1, del regolamento condizionalità: v. considerando n. 37 della decisione della Commissione C (2023) 8999final, cit.

²⁵ Per un'analisi completa delle misure adottate dall'Unione europea nell'ambito del *Next Generation EU* v. B. DE WITTE, *The European Union's COVID-19 Recovery Plan: The Legal Engineering of an Economic Policy Shift*, in *CMLR*, n. 3, 2021, p. 635 ss., in cui l'A. esamina nel dettaglio anche il dispositivo per la ripresa e la resilienza (spec. p. 674 ss.). Sul *Next Generation EU* e sulla sua portata rivoluzionaria v. anche P. LEINO-SANDBERG, M. RUFFERT, *Next Generation EU and its Constitutional Ramifications: A Critical Assessment*, in *CMLR*, n. 2, 2022, p. 433 ss.; M. A. PANASCI, *Unravelling Next Generation EU As A Transformative Moment: From Market Integration To Redistribution*, in *CMLR*, n. 1, 2024, p. 13 ss.; L. CALZOLARI, F. COSTAMAGNA, *Luglio. La riforma del bilancio e la creazione di Sure e Next Generation EU*, in P. MANZINI, M. VELLANO (a cura di), *op. cit.*, p. 169 ss., spec. p. 186 ss.

Esso è stato definito dalla Commissione «il primo importante programma di finanziamento dell'UE basato sulla performance»²⁶: infatti, l'erogazione dei fondi agli Stati membri beneficiari è subordinata al fatto che questi compiano le riforme e gli investimenti contenuti nei rispettivi piani nazionali per la ripresa e la resilienza. Ciascuno Stato membro è tenuto a realizzare le riforme e gli investimenti ritenuti prioritari dalle raccomandazioni specifiche per Paese adottate nell'ambito del semestre europeo²⁷. Queste ultime possono mirare, *inter alia*, al rafforzamento dei principi dello Stato di diritto; come si dirà a breve, è questo il caso dell'Ungheria.

Quanto alla procedura²⁸, il reg. 2021/241 assoggetta il piano nazionale predisposto da ciascuno Stato membro alla valutazione della Commissione, che ne verifica la pertinenza, l'efficacia, l'efficienza e la coerenza. Successivamente, i piani sono approvati dal Consiglio con decisione di esecuzione, su proposta della Commissione²⁹.

Dopo l'adozione del piano, contenente le riforme che lo Stato interessato si impegna a compiere, i pagamenti dei contributi finanziari e dei prestiti sono effettuati a seguito di una decisione della Commissione che accerta il raggiungimento, da parte dello Stato membro beneficiario, dei traguardi e degli obiettivi individuati nel piano nazionale³⁰⁻³¹.

Se ritiene che i traguardi e gli obiettivi non siano stati conseguiti in misura soddisfacente, la Commissione sospende in tutto o in parte il

²⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 21 febbraio 2024, COM (2024) 82final, *Rafforzare l'UE attraverso riforme e investimenti ambiziosi*, p. 1.

²⁷ Art. 17, par. 3, del reg. 2021/241, cit. Sul legame tra il dispositivo per la ripresa e la resilienza e le raccomandazioni individuate nell'ambito del semestre europeo v. M. FISICARO, *Beyond the Rule of Law Conditionality: Exploiting the EU Spending Power to Foster the Union's Values*, in *QE*, vol. 7, n. 2, 2022, p. 697 ss., spec. pp. 713-715.

²⁸ Per un'analisi dettagliata della procedura v. A.A.V.V., *The tools for protecting the EU budget from breaches of the rule of law*, cit., pp. 50-54.

²⁹ V. artt. 18-20, reg. 2021/241, cit.

³⁰ *Ibidem*, art. 24 del reg. 2021/241.

³¹ Per poter concludere nel senso del soddisfacimento, da parte dello Stato membro in questione, dei pertinenti traguardi e obiettivi, la Commissione è previamente tenuta a richiedere un parere al comitato economico e finanziario, nonché a tener conto delle valutazioni di quest'ultimo.

pagamento del contributo finanziario o del prestito. Essa dispone inoltre del potere di ridurre proporzionalmente l'importo del sostegno nell'ipotesi in cui lo Stato interessato non adotti le misure necessarie entro i sei mesi successivi alla sospensione.

Infine, la Commissione può risolvere l'accordo di prestito concluso con lo Stato membro beneficiario e disporre la restituzione integrale dei prefinanziamenti ad esso eventualmente erogati nel caso in cui, nei diciotto mesi successivi all'approvazione del piano nazionale, «non [siano] stati compiuti progressi concreti da parte dello Stato membro interessato per quanto riguarda il conseguimento dei pertinenti traguardi e obiettivi»³².

Quanto al piano ungherese per la ripresa e la resilienza, esso è stato presentato nel maggio 2021 ed è stato approvato dal Consiglio il 15 dicembre 2022³³. L'approvazione è stata procrastinata a causa delle preoccupazioni, sollevate dalla Commissione, in relazione alla situazione del rispetto dello Stato di diritto, con specifico riferimento all'effettività delle misure previste per contrastare l'alto livello di corruzione esistente nel Paese³⁴.

Il piano nazionale ungherese contiene centoundici traguardi e obiettivi, ventisette dei quali sono considerati “super-traguardi”.

A differenza dei traguardi e degli obiettivi, il cui raggiungimento da parte dello Stato membro in questione è necessario per poter ottenere l'erogazione delle varie *tranches* di pagamento, il soddisfacimento dei “super-traguardi” costituisce una preconditione per poter inoltre con successo la prima richiesta di pagamento³⁵.

È interessante notare che i ventisette “super-traguardi” sono relativi al rispetto dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali: in particolare, quattro di essi riguardano l'indipendenza della magistratura e corrispondono alle condizioni abilitanti orizzontali sul rispetto della

³² Art. 24, par. 9, reg. 2021/241, cit. Sull'utilizzo del dispositivo come strumento finanziario a tutela dello Stato di diritto v. I. STAUDINGER, *op. cit.*, pp. 736-737.

³³ Decisione di esecuzione del Consiglio, del 15 dicembre 2022, ST 15447/22 INIT; ST 15447/22 ADD 1, *relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Ungheria*.

³⁴ M. FISCARO, *op. cit.*, p. 715.

³⁵ V. Documento del dipartimento tematico affari di bilancio, *Rule of law-related 'super milestones' in the recovery and resilience plans of Hungary and Poland*, PE 741.58, gennaio 2023, disponibile *online*, p. 1.

Carta previste dal regolamento disposizioni comuni. Come si spiegherà nel par. 4 del presente lavoro, queste ultime sono state ritenute soddisfatte dalla Commissione nel dicembre 2023.

Altri ventuno “super-traguardi” corrispondono alle misure correttive che l'Ungheria è tenuta ad adottare nel quadro del regolamento condizionalità: come si è detto nel par. 2 di questo scritto, nel dicembre 2023 la Commissione ha ritenuto che tali misure correttive non sono fossero ancora state integralmente implementate.

D'altro canto, la coincidenza tra le misure previste dal piano nazionale di ripresa e resilienza ungherese e quelle concordate nell'ambito del regolamento condizionalità non sorprende: invero, è lo stesso reg. 2021/241 a stabilire un collegamento tra i due meccanismi, laddove dispone, al suo art. 8, che «il dispositivo è attuato dalla Commissione [...] in conformità delle pertinenti norme adottate a norma dell'articolo 322 TFUE, in particolare il regolamento finanziario e il regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio». Sul profilo relativo all'interazione tra i due diversi strumenti ci soffermeremo nel par. 5 di questo contributo.

Infine, gli ultimi due “super-traguardi” impongono l'introduzione di meccanismi di controllo per verificare la corretta attuazione del piano ungherese per la ripresa e la resilienza. Ciò è conforme all'art. 22 del reg. 2021/241, il quale impone agli Stati membri di prevedere un sistema per controllare che l'attuazione del dispositivo tuteli gli interessi finanziari dell'Unione e rispetti il diritto dell'Unione e nazionale applicabile, specialmente in relazione alla prevenzione, all'individuazione e alla rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi.

A questo riguardo, il reg. 2021/241 conferisce alla Commissione il potere di «ridurre proporzionalmente il sostegno nell'ambito del dispositivo e di recuperare qualsiasi importo dovuto al bilancio dell'Unione o di chiedere il rimborso anticipato del prestito in caso di frode, corruzione e conflitto di interessi che ledano gli interessi finanziari dell'Unione»³⁶.

Allo stato attuale, l'Ungheria non ha ancora provveduto ad inviare alla Commissione la prima richiesta di pagamento a titolo del

³⁶ Art. 22, par. 5, reg. 2021/241, cit.

dispositivo per la ripresa e la resilienza, stante che non tutti e ventisette i “super-traguardi” sono stati soddisfatti: per questo motivo, la quota integrale dei fondi destinata all’Ungheria, che ammonta a più di 10 miliardi di euro, risulta ancora in attesa di essere sbloccata.

4. *Le condizioni abilitanti orizzontali previste dal regolamento 2021/1060*

L’idea di condizionare l’utilizzo dei fondi strutturali e di investimento europei al rispetto di determinati parametri non è nuova³⁷. Invero, già il reg. 1084/2006 attribuiva al Consiglio il potere di sospendere in tutto in parte i fondi nei confronti degli Stati membri beneficiari che non rispettassero le condizioni relative al divieto di disavanzo pubblico eccessivo³⁸.

Una decisione del genere è stata adottata dal Consiglio nei confronti dell’Ungheria nel 2012³⁹. Si trattava allora di una condizionalità *ex post*, nel senso che il mancato rispetto dei parametri determinava la sospensione degli impegni economici, senza impedire l’erogazione iniziale dei fondi. Inoltre, questa misura poteva essere disposta unicamente nel caso di mancato rispetto delle regole sulla stabilità macroeconomica⁴⁰.

In un secondo momento, constatata la cattiva gestione dei fondi da parte di alcune regioni ed enti beneficiari, il reg. 1303/2013 ha introdotto un regime di condizionalità *ex ante*⁴¹: l’erogazione dei fondi è stata subordinata all’adozione da parte degli Stati membri delle misure

³⁷ O. PORCHIA, *Le respect de l’État de droit dans les États membres*, cit., spec. pp. 775-776.

³⁸ V. art. 4 del regolamento (CE) 1084/2006 del Consiglio, dell’11 luglio 2006, che istituisce un Fondo di coesione e abroga il regolamento (CE) n. 1164/94.

³⁹ Decisione di esecuzione 2012/156/UE del Consiglio, del 13 marzo 2012, che sospende gli impegni del Fondo di coesione a favore dell’Ungheria con effetto al 1° gennaio 2013.

⁴⁰ Sulla condizionalità economica nell’ambito della politica di coesione v. *amplius* I. OTTAVIANO, *Politica di coesione e governance economica europea: prospettive giuridiche di un’interazione in evoluzione*, in *EJ*, n. 4, 2023, p. 104 ss., spec. p. 110 ss.

⁴¹ V. art. 19 e allegato XI del reg. 1303/2013, cit. Su questi aspetti v. J. ŠELIŠ, I. BOND, C. DOLAN, *Can EU Funds Promote the Rule of Law in Europe?*, Centre for European Reform, 2017, disponibile *online*, pp. 6-7.

legislative e delle azioni necessarie a raggiungere gli obiettivi fissati dall'art. 9 del regolamento, quali ad esempio la promozione dell'istruzione, della ricerca e dell'occupazione, la lotta alla povertà, la tutela dell'ambiente e il rafforzamento della capacità istituzionale delle autorità pubbliche e dell'efficacia dell'azione della pubblica amministrazione.

Inoltre, gli artt. 6-8 del reg. 1303/2013 disponevano che le operazioni sostenute dai fondi europei dovessero essere conformi al diritto dell'Unione e, in particolare, alla parità di genere, al divieto di discriminazione, alla tutela dell'ambiente, al rispetto dei diritti delle persone con disabilità e all'effettiva applicazione della disciplina dell'Unione nel settore degli appalti pubblici e degli aiuti di Stato⁴².

Le clausole orizzontali del reg. 1303/2013 sono state invocate in una lettera che la Commissione ha inviato il 27 maggio 2020 ai sindaci di alcune città polacche, i quali avevano fatto pubbliche dichiarazioni sulla futura costituzione di “zone esenti da ideologia LGBT”⁴³.

Dopo aver ricordato che le autorità che gestiscono i fondi europei sono tenute a garantire il rispetto del diritto dell'Unione – che include l'art. 2 TUE e la Carta dei diritti fondamentali – e del divieto di discriminazione fondata sul genere e sull'orientamento sessuale, la Commissione ha chiesto alle autorità polacche di pronunciarsi sul rischio che dichiarazioni e politiche del genere ostacolino l'accesso ai programmi cofinanziati con fondi della politica di coesione da parte di coloro che appartengono alle minoranze discriminate⁴⁴.

Non avendo ricevuto risposta, la Commissione ha aperto una procedura di infrazione contro la Polonia per violazione del principio

⁴² V. artt. 6-8 e parte II dell'allegato XI del reg. 1303/2013, cit.

⁴³ Su questo tema v. A. M. ROMITO, A. SZCZERBA, *Public Goods at Risk: The Crisis of the Rule of Law in the European Union in Light of the Violation of the Fundamental Rights of LGBT Persons*, in E. LATOSZEK, A. KŁOS (eds.), *Global Public Goods and Sustainable Development in the Practice of International Organizations. Responding to Challenges of Today's World*, Leiden, 2023, p. 107 ss., spec. pp. 117-121.

⁴⁴ V. lettera della Commissione, del 27 maggio 2020, *Responsibility of the Managing Authorities and beneficiaries of EU cohesion policy funds to comply with the principle of non-discrimination based on sexual orientation and gender identity*, Ref. Ares(2020)2747043, disponibile *online*.

di leale collaborazione tra Stati membri e istituzioni dell'Unione di cui all'art. 4, par. 3, TUE⁴⁵.

Successivamente, la Commissione ha deciso di sospendere le modifiche dei programmi operativi in questione, richieste dalla Polonia, in virtù dell'art. 30, par. 1, del reg. 1303/2013, che subordina l'approvazione di dette modifiche al rispetto delle clausole orizzontali. Invero, la Commissione ha ritenuto che «the actions of [polish] regional authorities, which adopted declarations, statements or resolutions branding LGBTIQ community postulates as “an ideology” and declaring their territories LGBTIQ-unwelcome, put into question the capacity of regional managing authorities to ensure compliance with the horizontal principle of non-discrimination in the implementation of ESIF programmes»⁴⁶.

La successiva decisione della Commissione di chiudere il caso, a fronte di un atteggiamento maggiormente collaborativo da parte delle autorità polacche⁴⁷, non fa perdere rilievo all'utilizzo, da parte della Commissione, delle clausole orizzontali previste dal reg. 1303/2013 a tutela dei valori dell'Unione nell'ambito dei fondi strutturali e di investimento europei.

Visti i risultati positivi del meccanismo sinora descritto, l'Unione ha deciso di rafforzare ancor di più il legame tra l'esborso dei fondi del bilancio dell'Unione e la situazione relativa allo Stato di diritto negli Stati membri⁴⁸.

⁴⁵ V. comunicato stampa del 15 luglio 2021, *Valori fondanti dell'UE: la Commissione avvia un'azione legale contro Ungheria e Polonia per violazioni dei diritti fondamentali delle persone LGBTIQ*, IP/21/3668, disponibile *online*.

⁴⁶ V. lettera della Commissione, del 3 settembre 2021, *Responsibilities of the regional Managing Authorities to provide comprehensive answers to the letter of formal notice of 14 July 2021 and to undertake corrective measures*, Ref. Ares (2021)5444303, disponibile *online*.

⁴⁷ V. procedura di infrazione INFR(2021)2115, chiusa il 26 gennaio 2023.

⁴⁸ V. Commissione europea, *Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE*, del 28 giugno 2017, COM(2017)358, disponibile *online*, in cui si legge che «nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche dell'UE è fondamentale restare fedeli ai valori fondanti dell'UE. In occasione del dibattito pubblico si è suggerito inoltre di collegare l'esborso dei fondi del bilancio dell'UE alla situazione relativa allo Stato di diritto negli Stati membri. Il rispetto dello Stato di diritto è importante per i cittadini europei ma anche per l'iniziativa imprenditoriale, l'innovazione e gli investimenti, che prosperano laddove il quadro di riferimento giuridico e istituzionale riflette pienamente i valori comuni dell'Unione. Vi è quindi una chiara correlazione

Infatti, il reg. 2021/1060 prevede ora alcune condizioni abilitanti orizzontali, che rappresentano un prerequisito per l'erogazione dei fondi agli Stati membri beneficiari; la sussistenza di tali condizioni, nonché il loro mantenimento per l'intero periodo di riferimento – corrispondente al quadro finanziario pluriennale 2021-2027 – sono valutati e monitorati dalla Commissione⁴⁹.

Fintantoché le condizioni abilitanti orizzontali non sono soddisfatte la Commissione può sospendere i fondi o, per meglio dire, non rimborsare allo Stato membro interessato le spese che esso ha già sostenuto.

In base all'art. 15 del regolamento citato, la valutazione preliminare per verificare se le pertinenti condizioni abilitanti orizzontali sono soddisfatte spetta a ciascuno Stato membro. A tale valutazione segue poi quella della Commissione.

Nel caso in cui lo Stato membro interessato e la Commissione giungano a conclusioni divergenti circa il soddisfacimento di una certa condizione abilitante, l'art. 15, par. 4, del reg. 2021/1060 prevede un contraddittorio tra le parti, scandito da precisi e serrati termini temporali.

È interessante sottolineare che, a differenza del regime precedente, il regolamento disposizioni comuni impone agli Stati membri beneficiari dei fondi di assicurare che le condizioni abilitanti continuino a essere rispettate durante l'intero periodo di programmazione, non soltanto all'inizio dello stesso. Anche in questo caso sono i beneficiari a dover autovalutare, sotto il controllo della Commissione, la permanenza del rispetto di dette condizioni⁵⁰.

Il contenuto delle condizioni abilitanti orizzontali è precisato negli allegati III e IV al regolamento disposizioni comuni, i quali elencano rispettivamente le condizioni abilitanti trasversali, vale a dire quelle applicabili indistintamente a tutti i fondi, e le condizioni abilitanti tematiche, che si applicano soltanto a tre degli otto fondi disciplinati dal

fra lo Stato di diritto e l'attuazione efficiente degli investimenti pubblici e privati sostenuti dal bilancio dell'UE» (p. 22).

⁴⁹ Sulle condizioni abilitanti orizzontali di cui al reg. 2021/1060 v. lo studio commissionato dalla commissione bilancio del Parlamento europeo, A.A.V.V., *The tools for protecting the EU budget from breaches of the rule of law*, cit., p. 42 ss.

⁵⁰ V. art. 15, par. 6, reg. 2021/1060, cit.

reg. 2021/1060. Oltre ad elencare le condizioni, gli allegati specificano i criteri necessari affinché gli Stati membri possano valutarne il soddisfacimento, fornendo così a questi ultimi una sorta di *vademecum*.

Dall'analisi delle varie condizioni emerge che esse sono, in larga parte, sovrapponibili agli obiettivi specifici ed alle clausole orizzontali contenute nel previgente reg. 1303/2013: ad esempio, tra le condizioni trasversali, si ritrovano quelle che impongono l'introduzione di meccanismi efficaci di controllo del mercato degli appalti pubblici e di strumenti idonei a garantire una corretta applicazione della disciplina in materia di aiuti di Stato.

Ancora, particolare attenzione è posta sull'obbligo per gli Stati membri di dotarsi di un quadro nazionale che garantisca l'effettiva applicazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità⁵¹.

In questo contesto, innovativo appare senz'altro l'inserimento di una condizione abilitante trasversale che impone l'“effettiva applicazione e attuazione della Carta dei diritti fondamentali” nella predisposizione e nella realizzazione dei programmi finanziati con i fondi dell'Unione.

Com'è stato rilevato in dottrina⁵², imponendo il rispetto di tutti i diritti garantiti dalla Carta, tale clausola assicura una tutela più estesa rispetto al regime previgente: invero, oltre a inglobare la previsione sul divieto di discriminazione nell'accesso ai fondi, di cui all'art. 7 del reg. 1303/2013, la condizione in esame obbliga gli Stati membri beneficiari a garantire, *inter alia*, il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, prescritto dall'art. 47 della Carta.

Inoltre, il riferimento generale alla Carta conferisce alla Commissione un ampio margine di discrezionalità quanto alla definizione dei criteri da rispettare per poter beneficiare dei fondi⁵³.

A differenza di quanto avvenuto con il reg. 2020/2092, la Commissione non ha sinora adottato delle linee guida o degli orientamenti relativi all'applicazione del regolamento disposizioni

⁵¹ Su questo aspetto v. *infra*, par. 6.

⁵² M. FISCARO, *op. cit.*, spec. pp. 703-707.

⁵³ In tal senso v. anche M. COLI, *Stato di diritto e condizionalità finanziaria: un binomio ormai inscindibile per la tutela dei valori dell'Unione europea?*, in *Questione giustizia*, fasc. spec. n. 1, 2024, p. 43 ss., spec. pp. 59-60.

comuni, che siano in grado di limitarne il margine di apprezzamento⁵⁴. Come si dirà a breve, ciò ha recentemente condotto il Parlamento europeo a contestare la legittimità delle valutazioni compiute in quest'ambito dalla Commissione.

Per quanto riguarda l'esercizio dei poteri di controllo attribuiti dal regolamento disposizioni comuni alla Commissione, è interessante sottolineare che – a differenza del precedente quadro finanziario pluriennale, durante il quale aveva sospeso i rimborsi per mancato soddisfacimento delle condizionalità soltanto in due casi⁵⁵ – l'Istituzione si è recentemente contraddistinta per un certo attivismo.

In particolare, con riferimento al caso ungherese, il 22 dicembre 2022 la Commissione ha adottato alcune decisioni di approvazione dei programmi finanziati con i fondi di cui al regolamento disposizioni comuni⁵⁶. Dalle decisioni in questione emerge che, secondo la Commissione, la condizione abilitante orizzontale relativa al rispetto della Carta non è stata soddisfatta a causa, da un lato, della mancanza di indipendenza dei giudici ungheresi e, dall'altro, della legislazione ungherese che pone gravi rischi per i diritti delle persone LGBTIQ+, per la libertà accademica e per il diritto di asilo.

Quanto al primo ordine di carenze, la Commissione ha ritenuto che l'Ungheria avrebbe potuto soddisfare la condizione abilitante relativa al rispetto della Carta soltanto dopo l'adozione di una riforma del sistema giudiziario e della sua effettiva applicazione⁵⁷.

Il 13 dicembre 2023 – in seguito ad un riesame della situazione e a diverse interlocuzioni con le autorità ungheresi, in ottemperanza alla

⁵⁴ L'unico documento a disposizione è la comunicazione della Commissione C (2016) 4384, *Guida all'osservanza della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nell'attuazione dei fondi strutturali e di investimento europei («fondi SIE»)*. Tale comunicazione, adottata con riferimento al precedente quadro finanziario pluriennale (2014-2020) e non aggiornata in occasione dell'adozione del reg. 2021/1060, sottolinea l'importanza del rispetto della Carta nell'attuazione dei programmi finanziati con i fondi strutturali e fornisce agli Stati membri delle indicazioni su come valutare la conformità con la Carta delle azioni finanziate con i fondi dell'Unione (c.d. *checklist* dei diritti fondamentali).

⁵⁵ M. FISICARO, *op. cit.*, p. 706.

⁵⁶ Decisioni di esecuzione della Commissione, del 22 dicembre 2022, C(2022)10019, C(2022)10020, C(2022)10022, C(2022)10010, C(2022)10007, C(2022)10008, C(2022)10011, C(2022)10004, C(2022)10009 e C(2022)10018.

⁵⁷ Si trattava, peraltro, degli stessi impegni assunti dall'Ungheria nel suo piano nazionale di ripresa e resilienza.

procedura di cui all'art. 15 del regolamento disposizioni comuni – la Commissione ha adottato una nuova decisione, con la quale ha ritenuto soddisfatta la condizione abilitante relativa al rispetto della Carta con riferimento all'indipendenza della magistratura ungherese⁵⁸⁻⁵⁹.

Conseguentemente, la Commissione ha deciso che l'Ungheria può richiedere il rimborso delle spese effettuate fino ad un massimo di 10,2 miliardi di euro a titolo dei fondi strutturali e di investimento europei.

Tuttavia, secondo la valutazione della Commissione, la condizione orizzontale sul rispetto della Carta continua a non essere soddisfatta in relazione alla legislazione ungherese che mette in pericolo i diritti delle persone LGBTQ+, la libertà accademica e il diritto di asilo, ragion per cui una parte dei fondi di cui al regolamento disposizioni comuni continua ad essere bloccata⁶⁰.

La decisione del 13 dicembre 2023 è stata oggetto di aspre critiche da parte del Parlamento europeo: quest'ultimo, manifestate le proprie preoccupazioni sulla situazione dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali in Ungheria, ha espresso rammarico e ha ribadito «la sua seria preoccupazione per la decisione [che consente] alle autorità ungheresi di presentare domande di rimborso per un importo fino a 10,2 miliardi di EUR, senza che vi siano adeguati meccanismi di controllo o procedure di appalto pubblico intesi a garantire la sana gestione finanziaria e la protezione del bilancio dell'UE». Il Parlamento europeo ha dichiarato che «tale decisione [è] politicamente in contraddizione con la decisione di prorogare le misure adottate a norma del regolamento sulla condizionalità» ed ha espresso «rammarico per il

⁵⁸ Decisione di esecuzione della Commissione, del 13 dicembre 2023, C (2023) 9014 e relativo allegato.

⁵⁹ La Commissione ha sottolineato che le riforme attuate dall'Ungheria hanno contribuito a rafforzare l'indipendenza del potere giudiziario per le ragioni seguenti: *a*) maggiori poteri sono stati attribuiti al Consiglio Nazionale della Magistratura, al fine di limitare indebite influenze da parte del potere politico sul quello giudiziario; *b*) le regole di funzionamento della Corte suprema sono state modificate al fine di ridurre le influenze politiche su di essa; *c*) è stata eliminata la possibilità per la Corte suprema di riesaminare i quesiti che i giudici ordinari intendono rivolgere alla Corte di giustizia attraverso il meccanismo del rinvio pregiudiziale; *d*) sono state abrogate le disposizioni che attribuivano alla Corte costituzionale il potere di riesaminare, su richiesta delle autorità pubbliche, le sentenze passate in giudicato.

⁶⁰ V. allegato alla decisione della Commissione C (2023) 9014, cit., pp. 8-9.

fatto che il Parlamento non è stato adeguatamente informato durante tale processo»⁶¹⁻⁶².

Inoltre, è interessante sottolineare che il Parlamento europeo non si è limitato ad attivare forme di controllo politico nei confronti della Commissione. Infatti, quest'ultimo ha recentemente proposto un ricorso di annullamento contro la Commissione, avente ad oggetto proprio la decisione del 13 dicembre 2023⁶³.

⁶¹ Risoluzione del Parlamento europeo, del 18 gennaio 2024, sulla situazione in Ungheria e sui fondi dell'UE congelati (2024/2512(RSP)), punto 5.

⁶² Secondo il Parlamento europeo, le riforme adottate dall'Ungheria non sarebbero sufficienti a garantire l'indipendenza del potere giudiziario: in particolare, permarrebbero ostacoli all'utilizzo del rinvio pregiudiziale, nonché carenze nel funzionamento della Corte suprema. Pertanto, il Parlamento europeo ha esortato «la Commissione a condividere, unitamente alla decisione, una motivazione scritta dettagliata»; ha invitato «la Commissione a riesaminare la sua decisione [...] e ad astenersi dall'erogare fondi fino a quando la legislazione pertinente sarà stata integralmente attuata e le misure adottate avranno dimostrato la loro efficacia nella pratica».

⁶³ Si tratta del ricorso di annullamento in causa C-225/24, *Parlamento/Commissione*. L'atto introduttivo del giudizio è stato depositato il 25 marzo 2024. Il Parlamento europeo deduce tre motivi a sostegno del ricorso. Innanzitutto, esso ritiene che la decisione impugnata sia viziata da errori manifesti di valutazione: invero, secondo il Parlamento europeo, la Commissione, esprimendo una valutazione positiva in merito alle riforme introdotte dall'Ungheria e pronunciandosi nel senso del soddisfacimento della condizione abilitante relativa alla Carta, avrebbe agito con eccessiva discrezionalità e commesso errori manifesti di valutazione. Ciò comporterebbe la violazione dell'art. 9, par. 1, del reg. 2021/1060 – che impone alla Commissione e agli Stati membri di garantire il rispetto dei diritti fondamentali e la conformità alla Carta in sede di attuazione dei fondi – nonché del suo art. 15 e dell'allegato III, in relazione alla condizione dell'effettiva applicazione della Carta. Il secondo motivo di ricorso verte sulla violazione dell'obbligo di motivazione: nella specie, il Parlamento europeo rileva che la decisione impugnata «si limita a elencare le modifiche che sono state apportate alla legislazione e alle norme ungheresi, ma non fornisce alcuna spiegazione sostanziale che permetta al lettore di comprendere le ragioni alla base della valutazione positiva della condizione abilitante orizzontale». Infine, il Parlamento europeo considera viziata la decisione della Commissione per eccesso di potere. In particolare, il Parlamento europeo ritiene che «la Commissione [abbia] abusato del suo potere decidendo che la condizione abilitante orizzontale prevista dal regolamento sulle disposizioni comuni fosse soddisfatta in cambio della revoca del veto da parte dell'Ungheria su alcune urgenti decisioni richiedenti l'unanimità in seno al Consiglio europeo». Detto altrimenti, questo motivo di ricorso sottende il timore che la decisione della Commissione di sbloccare i fondi sia stata non tanto il frutto di una valutazione tecnica basata su parametri specifici, quanto una concessione fatta all'Ungheria in contropartita di un atteggiamento più collaborativo da parte di questo Stato membro in relazione ad altri *dossier*, tra tutti quello relativo all'avvio dei negoziati di adesione di Ucraina e Moldavia all'Unione europea. A questo riguardo, v. la risoluzione del Parlamento europeo, cit., punto 3, in cui il Parlamento «sottolinea che l'UE non può

A prescindere da quella che sarà la futura pronuncia della Corte di giustizia⁶⁴, il ricorso di annullamento presentato dal Parlamento europeo ha, senza dubbio, un importante rilievo di carattere generale, nella misura in cui rappresenta uno strumento per pretendere dalla Commissione maggior obiettività e trasparenza nell'adozione di questo genere di decisioni⁶⁵.

Ad ogni modo, nell'attesa della pronuncia della Corte, è possibile evidenziare che la decisione impugnata presenta almeno due profili critici.

In primo luogo, da essa risulta che le interlocuzioni tra la Commissione e l'Ungheria, mediante le quali la prima ha chiesto alla seconda informazioni e chiarimenti sulle riforme adottate, sono continuate fino al 13 dicembre 2023, data in cui la decisione è stata adottata. Ciò significa che la Commissione ha svolto la verifica del soddisfacimento della condizione relativa al rispetto della Carta senza attendere di ricevere dall'Ungheria tutte le informazioni aggiuntive che l'Istituzione stessa aveva richiesto e che riteneva necessarie al fine di condurre una valutazione completa della situazione relativa all'indipendenza della magistratura ungherese.

In secondo luogo, mentre alcune delle riforme miranti a rafforzare l'indipendenza del potere giudiziario sono entrate in vigore a giugno e

in alcun modo cedere ai ricatti e negoziare gli interessi strategici dell'UE e dei suoi alleati rinunciando ai propri valori», nonché l'articolo di S. DE LA FELD, *European Parliament will take the EU Commission to court over release of funds to Hungary*, pubblicato su *eunews* il 14 marzo 2024, disponibile *online*, in cui si legge: «within hours of the European Council giving the green light to open accession negotiations for Ukraine and Moldova, the EU executive announced that it would unfreeze some of the cohesion policy, fisheries, and home affairs funds previously blocked pending Budapest's implementation of reforms to improve the rule of law. In return, Orban gave up getting in the way of opening accession negotiations with Ukraine and Moldova».

⁶⁴ Il Parlamento europeo stesso riconosce che le *chances* che il ricorso sia accolto sono piuttosto scarse, a causa dell'ampio margine di discrezionalità di cui gode la Commissione nelle sue valutazioni: si vedano, in questo senso, le dichiarazioni della vice-presidente del Parlamento europeo Katarina Barley, che risultano dall'articolo di J. PACKROFF e M. GRIERA, pubblicato su *Euractiv* il 23 febbraio 2024, dal titolo *Dégel des fonds pour Budapest : la plainte des eurodéputés contre la Commission bat de l'aile*, disponibile *online*.

⁶⁵ M. GRIERA, *Dégel des fonds pour la Hongrie : le Parlement européen dépose un recours historique contre la Commission*, in *Euractiv*, 15 marzo 2024, disponibile *online*.

luglio 2023, altre misure – tra cui quella che introduce un sistema elettronico di registrazione delle cause proposte dinnanzi alla Corte suprema, a garanzia dell'assegnazione casuale delle stesse – sono entrate in vigore a febbraio 2024, dunque successivamente all'adozione della decisione in esame.

Ancora, con riguardo all'introduzione del sistema di registrazione automatico delle cause, l'Ungheria ha assicurato alla Commissione che avrebbe incaricato un esperto indipendente di condurre, entro giugno 2024, un'indagine per verificare la corretta attuazione di questa misura da parte della Corte suprema e che i risultati di tale indagine sarebbero stati condivisi con la Commissione⁶⁶.

Ciò significa che la Commissione ha ritenuto sufficiente a considerare soddisfatta la condizione relativa al rispetto della Carta l'adozione di riforme da parte dell'Ungheria, senza attendere di verificare la corretta applicazione delle modifiche legislative introdotte. Questo profilo appare problematico nella misura in cui, nelle sue decisioni del 22 dicembre 2022, la Commissione aveva affermato che avrebbe ritenuto soddisfatta la condizione abilitante orizzontale relativa alla Carta soltanto dopo l'adozione delle riforme richieste all'Ungheria e la loro effettiva applicazione⁶⁷.

5. Il rapporto tra i diversi strumenti finanziari a tutela dello Stato di diritto

Giunti a questo punto, ci si deve interrogare sul rapporto che intercorre tra gli strumenti finanziari a tutela dello Stato di diritto sin qui esaminati. In particolare, ci si chiede quando l'applicazione del regolamento condizionalità sia da preferire rispetto ai rimedi previsti dal regolamento disposizioni comuni o ai traguardi e “super-traguardi” di cui al dispositivo per la ripresa e la resilienza.

⁶⁶ V. allegato alla decisione della Commissione C(2023)9014, cit.

⁶⁷ Né sembra che le precisazioni contenute nella decisione impugnata – con cui la Commissione, da un lato, assicura il monitoraggio continuo della situazione, soprattutto per quanto riguarda i settori considerati più a rischio e, dall'altro, ricorda che, qualora in futuro dovesse ritenere la condizione non più soddisfatta, potrebbe bloccare nuovamente i fondi – siano sufficienti a porre rimedio ad una valutazione che pare, a chi scrive, incompleta e affrettata.

Come si è visto, si tratta di meccanismi che possono potenzialmente avere applicazione contestuale e cumulativa, come nel caso dell'Ungheria, anche se non è detto che ciò debba necessariamente verificarsi.

Al riguardo, è interessante notare che il reg. 2020/2092 contiene una disposizione che ne disciplina il rapporto con gli altri meccanismi, apprestati dal diritto dell'Unione, aventi finalità simili. Come recentemente osservato dalla stessa Commissione, «il regolamento sulla condizionalità è l'unico strumento che richiede una valutazione circa l'esistenza di modi più efficaci nell'ambito di altri strumenti per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione dalle violazioni dei principi dello Stato di diritto»⁶⁸.

In effetti, come si è detto sopra, l'art. 6, par. 1, del regolamento subordina l'attivazione della relativa procedura alla constatazione che le altre procedure previste dalla legislazione dell'Unione non permettono alla Commissione di proteggere in modo più efficace il bilancio dell'Unione.

Ben si comprende come tale valutazione condotta dalla Commissione, che consiste nel comparare i diversi strumenti a disposizione al fine di individuare quello maggiormente efficace, rivesta un'importanza centrale: essa, infatti, consente all'Istituzione di decidere quale delle procedure attivare a seconda delle peculiarità del caso di specie.

Data la rilevanza della valutazione in esame, la Commissione ha elaborato degli appositi parametri da utilizzare a questo scopo. In particolare, negli orientamenti sull'applicazione del regolamento condizionalità, adottati il 2 marzo 2022⁶⁹, la Commissione ha chiarito che, al fine di individuare la procedura che protegge maggiormente il bilancio dell'Unione, è necessario prendere in considerazione «una serie aperta di criteri, da applicare alla luce delle circostanze specifiche di ciascuna situazione»⁷⁰.

⁶⁸ V. comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, del 23 febbraio 2024, COM (2024) 17final, *sull'applicazione del 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*, p. 12.

⁶⁹ C (2022) 1382final, cit., punti 34-43.

⁷⁰ *Ibidem*, punto 40.

Ciò premesso, essa ha menzionato alcuni elementi che costituiscono il valore aggiunto del regolamento condizionalità e che, dunque, dovrebbero condurre a preferire l'applicazione di quest'ultimo rispetto agli altri meccanismi aventi finalità analoghe.

In primo luogo, il reg. 2020/2092 è considerato uno strumento generale e orizzontale che mira a contrastare violazioni sistemiche e diffuse dei principi dello Stato di diritto in un determinato Stato membro: si pensi, ad esempio, all'inesistenza di un quadro giuridico nazionale che garantisca un controllo giurisdizionale effettivo delle decisioni delle autorità nazionali incaricate della gestione dei fondi dell'Unione o, ancora, all'assenza di leggi antifrode e anticorruzione, nonché alla mancata repressione di questi fenomeni.

In queste situazioni vi è un serio rischio di compromissione del bilancio e degli interessi finanziari dell'Unione, che può essere affrontato più efficacemente applicando uno strumento generale e trasversale qual è il reg. 2020/2092.

Al contrario, le altre due procedure si applicano solo a specifici programmi di spesa e riguardano unicamente determinati fondi, ragion per cui risultano meno efficaci a contrastare violazioni dei principi dello Stato di diritto diffuse ed interconnesse⁷¹.

In secondo luogo, il regolamento condizionalità dovrebbe essere applicato con prevalenza sugli altri strumenti quando il bilancio dell'Unione rischi di essere danneggiato in modo diffuso, il che potrebbe verificarsi in caso di mancanza di indipendenza del potere giudiziario. In queste ipotesi, il reg. 2020/2092 appare lo strumento più efficace perché prevede, a differenza degli altri meccanismi, diverse misure, le quali sono suscettibili di applicazione cumulativa⁷².

Ciò è avvenuto nel caso dell'Ungheria: la decisione di esecuzione del Consiglio 2022/2506 dispone infatti, da un lato, la sospensione degli impegni di bilancio in relazione a tre programmi operativi e, dall'altro, il divieto di assumere – nell'ambito dei programmi dell'Unione attuati in regime di gestione diretta e indiretta – impegni giuridici con quei

⁷¹ *Ibidem*, punto 42.

⁷² *Ibidem*, punto 43. L'art. 5, par. 1, reg. 2020/2092 dispone infatti che possono essere adottate una o più delle misure in esso elencate.

soggetti pubblici, istituiti con apposita legge ungherese, denominati “trust di interesse pubblico” e con gli enti da questi partecipati⁷³.

Inoltre, negli orientamenti del 2022 la Commissione ha chiarito che il regolamento condizionalità tutela maggiormente gli interessi finanziari dell’Unione rispetto al regolamento disposizioni comuni in caso di violazioni dei principi dello Stato di diritto, collegate al rispetto della Carta, che incidono sull’attuazione di un programma dell’Unione. Infatti, mentre il reg. 2021/1060 consente alla Commissione di non rimborsare allo Stato membro, che non soddisfa le condizioni relative alla Carta, le spese connesse ad un determinato programma già approvato dalla Commissione, il reg. 2020/2092 prevede la possibilità di sospendere l’approvazione del programma in questione⁷⁴. Ciò consente di apprestare, in questo specifico caso, una misura preventiva che garantisce una maggior protezione del bilancio dell’Unione⁷⁵⁻⁷⁶.

Ad ogni modo, secondo gli orientamenti, la valutazione relativa all’inesistenza di strumenti maggiormente efficaci, che la Commissione è tenuta a svolgere per poter decidere di attivare la procedura di cui al regolamento condizionalità, non esclude che in alcune situazioni quest’ultimo possa essere applicato contestualmente o successivamente ad altri strumenti, «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»⁷⁷.

Le valutazioni che hanno portato la Commissione a ritenere applicabile il regolamento condizionalità all’Ungheria in ragione della

⁷³ V. art. 2 della decisione del Consiglio, 2022/2506, cit. Il divieto di assumere impegni giuridici con i c.d. trust di interesse pubblico è dovuto alla mancata applicazione, da parte di questi enti, delle norme sugli appalti pubblici e sui conflitti di interessi, nonché all’assenza di trasparenza nella gestione dei fondi europei di cui essi sono beneficiari, il che comporta un rischio per il bilancio dell’Unione: v. considerando n. 11 della decisione, cit.

⁷⁴ V. art. 5, par. 1, lett. b), punto i), reg. 2020/2092, cit.

⁷⁵ C (2022) 1382final, cit., punto 39.

⁷⁶ Si sottolinea che la misura in questione si differenzia rispetto alle altre misure di protezione del bilancio dell’Unione previste dall’art. 5 del regolamento condizionalità, le quali si atteggiano invece perlopiù a rimedi successivi rispetto al verificarsi delle violazioni, come si spiegherà nell’ultimo paragrafo del presente scritto.

⁷⁷ C (2022) 1382final, cit., punto 40.

sua maggior efficacia risultano dalla decisione del Consiglio del 15 dicembre 2022⁷⁸.

Da essa si desume, da un lato, che il reg. 2020/2092 offre possibilità di proteggere il bilancio dell'Unione più ampie rispetto al reg. 2021/1060, tra cui la sospensione dell'approvazione dei programmi; dall'altro, quanto al rapporto con il reg. 2021/241, le tappe fondamentali contenute nel piano ungherese per la ripresa e la resilienza costituiscono precondizioni affinché l'Ungheria possa presentare le domande per i futuri pagamenti nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza. Di conseguenza, essendo collegato a esborsi futuri, tale strumento non è stato considerato idoneo a contrastare i danni al bilancio dell'Unione già verificatisi a causa di violazioni diffuse dei principi dello Stato di diritto in atto da tempo.

Come si è visto, però, l'applicazione del regolamento condizionalità non ha impedito alla Commissione di attivare parallelamente nei confronti dell'Ungheria anche gli altri strumenti analizzati nel presente lavoro. Nella sua recente comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione del regolamento condizionalità, la Commissione ha precisato che «ciò è avvenuto principalmente in ragione della tempistica dell'entrata in vigore di tali strumenti e delle fasi procedurali stabilite da ciascuno di essi, che sono dipese anche dalla tempistica della presentazione di informazioni da parte dell'Ungheria nel corso di ciascuna delle procedure»⁷⁹⁻⁸⁰.

⁷⁸ V. considerando nn. 14-18 della decisione del Consiglio, 2022/2506, cit.

⁷⁹ COM (2024) 17final, cit., p. 12.

⁸⁰ La questione del rapporto tra i tre diversi strumenti per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione è stata affrontata anche dalla Corte dei conti nella sua ultima relazione sullo Stato di diritto nell'Unione europea: v. Corte dei conti, *Lo Stato di diritto nell'UE. È migliorato il quadro per la tutela degli interessi finanziari dell'UE, ma permangono rischi*, relazione speciale n. 3, 2024, disponibile *online*. Innanzitutto, dalla regola prevista dall'art. 6, par. 1, del reg. 2020/2092 la Corte dei conti desume che «i regolamenti in questione devono essere utilizzati in modo complementare al fine di tutelare gli interessi finanziari dell'UE nel modo più efficace possibile» (punto 59). In secondo luogo, la Corte dei conti ritiene che i criteri per stabilire quando applicare il regolamento condizionalità, così come enucleati dagli orientamenti della Commissione sull'applicazione del regolamento, non siano sufficientemente chiari (punto 73). Infine, la Corte dei conti conclude che «nell'unico caso in cui la Commissione ha utilizzato i tre strumenti in combinazione (Ungheria), il loro utilizzo è stato coordinato in modo efficace e sufficientemente documentato. In altri casi, invece, la Commissione non ha documentato in maniera esaustiva il motivo per cui ha scelto di non ricorrere al regolamento sulla condizionalità per tutelare gli interessi

6. *Il ruolo della Commissione nell'applicazione degli strumenti finanziari a tutela dello Stato di diritto*

Da quanto finora esposto emerge che la Commissione svolge un ruolo fondamentale nell'attivazione degli strumenti finanziari a tutela dello Stato di diritto e nella scelta del regolamento da applicare.

Anche nei casi in cui è previsto il coinvolgimento del Consiglio il ruolo della Commissione resta centrale, spettando ad essa l'avvio della procedura e la proposta delle misure da adottare.

Infatti, per quanto riguarda l'applicazione del regolamento condizionalità, la Commissione monitora la situazione relativa al rispetto dei principi dello Stato di diritto in tutti gli Stati membri e raccoglie le informazioni e le denunce relative a potenziali lesioni degli interessi finanziari dell'Unione, al fine di decidere se attivare la procedura disciplinata dal reg. 2020/2092, proponendo al Consiglio l'adozione di una decisione contenente le misure opportune.

Dal canto suo, il Consiglio ha il potere di modificare la proposta della Commissione, ma può farlo soltanto a maggioranza qualificata⁸¹.

Alla Commissione spetta, altresì, il riesame della situazione e, se del caso, la proposta di revocare le misure prese: a differenza della decisione di revoca totale o parziale, che dev'essere adottata dal Consiglio, la decisione di riconfermare le misure precedenti è di competenza della sola Commissione.

Da ciò deriva quindi che, sebbene il reg. 2020/2092 attribuisca al Consiglio il potere decisionale relativo all'adozione delle misure e alla loro revoca, esso affida alla Commissione un ruolo fondamentale, vale

finanziari dell'UE. In Polonia, ad esempio, i fondi non sono stati sbloccati, in un caso per il mancato soddisfacimento di una condizione abilitante orizzontale e in altri casi per il mancato conseguimento di supertraguardi, ma i motivi per cui non è stato applicato il regolamento sulla condizionalità non sono stati documentati» (punto 74). Ciò è dovuto, verosimilmente, al fatto che, a differenza del reg. 2020/2092, né il reg. 2021/1060, né il reg. 2021/241 contengono una disposizione che ne chiarisca il rapporto con gli altri strumenti a tutela dello Stato diritto.

⁸¹ Ciò è avvenuto in occasione dell'applicazione del regolamento condizionalità all'Ungheria: a fronte della proposta della Commissione di sospendere il 65% degli impegni di bilancio, il Consiglio – valorizzando la cooperazione dell'Ungheria, la quale aveva già adottato alcune misure correttive – ha deciso di ridurre la sospensione degli impegni in misura pari al 55%: v. considerando 60 della decisione di esecuzione (UE) 2022/2506 del Consiglio, cit.

a dire quello di compiere le valutazioni che conducono sia alla proposta delle opportune misure sia, in un secondo momento, alla proposta della loro eventuale revoca o modifica in caso di mutamento delle circostanze. Con la precisazione che, come detto, la decisione di mantenere ferme le misure adottate dal Consiglio nell'ipotesi in cui le carenze persistano spetta soltanto alla Commissione, senza che sia necessario il coinvolgimento del Consiglio.

Anche con riferimento all'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza la Commissione riveste un ruolo molto importante: infatti, i piani nazionali presentati dagli Stati membri sono sottoposti alla valutazione di questa Istituzione, che poi ne propone l'approvazione al Consiglio.

Poteri ancor più rilevanti sono attribuiti alla Commissione nella fase successiva all'approvazione dei piani nazionali, nella misura in cui essa verifica il raggiungimento di “super-traguardi”, traguardi e obiettivi, necessario per l'erogazione dei finanziamenti.

In aggiunta, essa veglia sull'applicazione della disciplina a tutela degli interessi finanziari dell'Unione, potendo finanche ordinare la restituzione degli importi in caso di frode, corruzione e conflitto di interessi⁸².

Da ultimo, la Commissione è l'unica Istituzione coinvolta nell'applicazione delle condizioni abilitanti orizzontali previste dal regolamento disposizioni comuni: invero, da un lato, essa verifica che tali condizioni siano soddisfatte *ab initio*, prima di rimborsare allo Stato membro interessato le spese già da esso sostenute e, dall'altro, controlla che le condizioni permangano per tutto il periodo di riferimento, potendo in caso contrario sospendere l'erogazione dei fondi strutturali e di investimento europei.

È proprio l'esclusività del potere decisionale riconosciuto dal reg. 2021/1060 alla Commissione a marcare la differenza tra questo meccanismo e quelli di cui rispettivamente al reg. 2020/2092 e al reg. 2021/241, i quali prevedono, accanto al ruolo della Commissione, anche il coinvolgimento del Consiglio.

⁸² Nel senso della pervasività dei poteri riconosciuti in capo alla Commissione dal reg. 2021/241 si esprime anche G. CONTALDI, *La normativa per l'attuazione del programma Next Generation EU*, in *SIE*, n. 2, 2021, p. 245 ss., spec. pp. 248-252.

La flessibilità delle procedure previste dai regolamenti sinora esaminati è senz'altro da considerare favorevolmente, nella misura in cui ha determinato il successo di questi strumenti nel garantire parallelamente gli interessi finanziari dell'Unione e i principi dello Stato di diritto. Nel complesso, l'efficacia di queste procedure è stata di gran lunga superiore ad altri meccanismi volti ad assicurare il rispetto dello Stato di diritto, tra tutti la complessa procedura di natura politica di cui all'art. 7 TUE.

Per altro verso, occorre evitare che l'agilità delle procedure e l'ampia discrezionalità di cui gode la Commissione nell'ambito di questi strumenti sfoci in arbitrio. Pertanto, sembra opportuno interrogarsi in questa sede sui meccanismi che il diritto dell'Unione appresta per controllare l'esercizio del potere della Commissione.

Dalla prassi emerge che i meccanismi di controllo sono di carattere sia giurisdizionale che politico.

Quanto ai primi, si può citare il ricorso di annullamento recentemente proposto dal Parlamento europeo contro la Commissione, avente ad oggetto la decisione con cui quest'ultima, ritenendo soddisfatta la condizione orizzontale della Carta con riguardo all'indipendenza del potere giudiziario, ha autorizzato l'Ungheria a chiedere il rimborso delle spese effettuate fino ad un massimo di 10,2 miliardi di euro a titolo dei fondi strutturali e di investimento europei.

Con riferimento ai secondi, si possono menzionare tre diverse iniziative.

Si tratta, anzitutto, delle relazioni periodicamente redatte dalla Corte dei conti. Di recente, questa Istituzione ha pubblicato un documento intitolato «Lo Stato di diritto nell'UE. È migliorato il quadro per la tutela degli interessi finanziari dell'UE, ma permangono rischi»⁸³: in esso, la Corte dei conti esamina come sono stati applicati il reg. 2020/2092 e, seppur in misura minore, anche il reg. 2021/241 e il reg. 2021/1060. La Corte dei conti ha riscontrato alcune carenze nell'operato della Commissione, specialmente per quanto attiene alla trasparenza della sua azione.

Inoltre, degno di nota è l'art. 9 del reg. 2020/2092, che impone alla Commissione di riferire «entro il 12 gennaio 2024 al Parlamento

⁸³ Corte dei conti, *Lo Stato di diritto nell'UE*, cit.

europeo e al Consiglio in merito all'applicazione del [...] regolamento, in particolare relativamente all'efficacia delle misure adottate». Si tratta dunque dell'obbligo della Commissione di relazionare *una tantum* sull'applicazione del regolamento condizionalità, specialmente sull'efficacia delle misure adottate, sull'efficacia complessiva della procedura, nonché sulla complementarità tra il reg. 2020/2092 e gli altri strumenti finanziari a tutela dello Stato di diritto⁸⁴.

In ottemperanza a quest'obbligo, il 23 febbraio 2024 la Commissione ha adottato una comunicazione sull'applicazione del regolamento condizionalità⁸⁵, in cui considera efficaci e proporzionate, dal punto di vista della protezione del bilancio dell'Unione e del rafforzamento dei principi dello Stato di diritto, le misure adottate nei confronti dell'Ungheria⁸⁶.

Sarebbe senza dubbio opportuno, al fine di valutare l'efficacia degli strumenti finanziari a tutela dello Stato di diritto, che la Commissione riferisse non *una tantum*, ma periodicamente sull'applicazione del regolamento condizionalità, nonché sull'attuazione dei meccanismi a tutela dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali previsti rispettivamente dal reg. 2021/241⁸⁷ e dal reg. 2021/1060⁸⁸. Non è escluso che, anche in assenza di un obbligo specifico, la Commissione si orienterà in futuro in tal senso.

Infine, ulteriore strumento di controllo politico sull'operato della Commissione è rappresentato dalle indagini che il Mediatore europeo può condurre di propria iniziativa o in seguito a denuncia di parte.

A questo proposito, è interessante menzionare le indagini, svolte in vigenza del reg. 1303/2013, con cui il Mediatore europeo ha esaminato

⁸⁴ V. considerando n. 28 del reg. 2020/2092, cit.

⁸⁵ V. COM (2024) 17final, cit.

⁸⁶ *Ibidem*, p. 13 ss.

⁸⁷ Il documento più recente relativo all'applicazione del reg. 2021/241, infatti, non fa riferimento a questo aspetto: v. COM (2024) 82final, cit.

⁸⁸ Lo stesso auspicio si ritrova anche nella relazione speciale della Corte dei conti, *Lo Stato di diritto nell'UE*, cit., in cui si legge che «dopo la prima relazione prevista per gennaio 2024, la Commissione dovrebbe riferire con cadenza annuale sull'applicazione dei diversi strumenti disponibili per fronteggiare i rischi per gli interessi finanziari dell'UE e sull'efficacia delle misure adottate contro le violazioni dei principi dello Stato di diritto negli Stati membri. Tale rendicontazione potrebbe essere connessa alla relazione annuale sullo Stato di diritto, ma non dovrebbe costituire una parte» (raccomandazione n. 5, p. 57. V. anche punti 96-97 della relazione).

i mezzi a disposizione della Commissione per garantire che i diritti fondamentali sanciti dalla Carta e dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità siano rispettati quando gli Stati membri, utilizzando i fondi europei, attuano la politica di coesione⁸⁹.

In questa sede preme soprattutto evidenziare che la Commissione ha ottemperato alle raccomandazioni adottate dal Mediatore europeo in esito a dette indagini, dimostrandosi sensibile ai rilievi mossi⁹⁰.

⁸⁹ V. decisione del Mediatore europeo, del 15 maggio 2015, *che chiude l'indagine di propria iniziativa OI/8/2014/AN riguardante la Commissione europea*. L'indagine si è svolta in vigenza del reg. 1303/2013 il quale, pur non prevedendo l'obbligo di garantire il rispetto della Carta, conteneva delle clausole trasversali sul rispetto del diritto dell'Unione e dei principi di parità di genere e non discriminazione (v. punto 5 della decisione). Sentito il parere della Commissione e dei difensori civici nazionali, il Mediatore ha concluso l'indagine fornendo alla Commissione una serie di raccomandazioni, tra cui figurano: *a*) la pubblicazione di un documento di orientamento sul rispetto della Carta da parte degli Stati membri quando attuano il diritto dell'Unione nel contesto dell'erogazione dei fondi strutturali e di investimento europei; e *b*) l'esercizio dei poteri sanzionatori, inclusa la sospensione dei fondi erogati, nel caso in cui i programmi violino i principi di non discriminazione e parità di genere (v. punto 48 della decisione).

⁹⁰ In primo luogo, infatti, essa ha adottato delle apposite linee guida, che sottolineano l'importanza del rispetto della Carta nell'attuazione dei programmi finanziati con i fondi strutturali e forniscono agli Stati membri utili indicazioni su come valutare la conformità con la Carta delle azioni finanziate con tali fondi: v. comunicazione della Commissione C(2016)4384, *Guida all'osservanza della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nell'attuazione dei fondi strutturali e di investimento europei («fondi SIE»)*. Inoltre, come si è visto nel par. 4 con riguardo alle dichiarazioni sulla costituzione di “zone esenti da ideologia LGBT” da parte di alcuni sindaci polacchi, la Commissione, già in vigenza del reg. 1303/2013, si è dimostrata attiva nell'esercitare i propri poteri sanzionatori in risposta alla violazione dei principi di non discriminazione e parità di genere nell'ambito di programmi finanziati con fondi europei. Da ultimo si nota, più in generale, che le indagini del Mediatore europeo sembrano aver avuto una ricaduta notevole sulla modifica del quadro giuridico esistente, nel senso di una maggior tutela dei diritti delle persone, con particolare riferimento ad alcune categorie vulnerabili. Invero, in seguito ad alcune indagini sulle modalità con le quali la Commissione garantisce che gli Stati membri spendano i fondi europei in linea con la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, il reg. 2021/1060 ha introdotto, al suo allegato III, un'apposita condizione abilitante orizzontale, applicabile a tutti i fondi disciplinati dal regolamento, la quale subordina il rimborso delle spese sostenute dagli Stati membri in esecuzione dei programmi finanziati con i fondi dell'Unione all'effettiva applicazione della citata Convenzione. Il riferimento è alle indagini che hanno portato alle seguenti decisioni del Mediatore europeo: decisione del Mediatore europeo, del 30 luglio 2020, *nel caso 1233/2019/MMO su come la Commissione europea garantisce che i governi degli Stati membri spendano i fondi strutturali e di*

In definitiva, le decisioni del Mediatore europeo, seppur non dotate di forza vincolante, hanno avuto un impatto positivo sull'operato delle Istituzioni e, in particolare, della Commissione, nel settore in esame, e possono pertanto fungere da efficace strumento di controllo dell'azione di quest'ultima.

7. Conclusioni: analogie e differenze tra i diversi strumenti considerati

Il presente scritto ha analizzato gli strumenti finanziari adottati dall'Unione europea a tutela dello Stato di diritto, concentrandosi, in particolare, sull'applicazione del reg. 2020/2092, sulle disposizioni a tutela dello Stato di diritto previste dal reg. 2021/241 e sulle condizioni abilitanti orizzontali di cui al reg. 2021/1060.

Dall'analisi svolta è emerso che si tratta di strumenti con finalità analoghe, che possono anche essere applicati cumulativamente, com'è avvenuto nel caso dell'Ungheria.

D'altro canto, i meccanismi esaminati si differenziano tra loro per alcuni profili: ciò giustifica che, a seconda dei casi, l'attivazione di uno di essi sia preferibile rispetto all'applicazione degli altri, in quanto garantisce maggiormente il rispetto dello Stato di diritto attraverso la tutela del bilancio dell'Unione.

In particolare, il regolamento condizionalità si configura perlopiù come un rimedio successivo⁹¹: invero, esso si applica a situazioni in cui le violazioni dei principi dello Stato di diritto hanno già avuto luogo e

investimento europei in linea con gli obblighi derivanti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità; v. decisione del Mediatore europeo, del 17 settembre 2019, nel caso 417/2018/JN sul modo in cui la Commissione europea ha trattato le preoccupazioni sollevate in merito a presunte violazioni dei diritti umani in un istituto di assistenza sociale che aveva ricevuto finanziamenti dell'UE; decisione del Mediatore europeo, del 27 aprile 2022, decisione sull'indagine di propria iniziativa riguardante il modo in cui la Commissione europea monitora i fondi SIE per garantire che vengano utilizzati per promuovere il diritto delle persone con disabilità a vivere in modo indipendente e all'inclusione nella comunità (OI/2/2021/MHZ).

⁹¹ Come si è visto nel par. 5 di questo scritto, le misure previste dal regolamento condizionalità possono talvolta atteggiarsi a rimedi preventivi: il riferimento è, nella specie, all'art. 5, par. 1, lett. b), punto i), del reg. 2020/2092, cit., che consente alla Commissione, in presenza delle condizioni previste dall'art. 4 del medesimo regolamento, di sospendere l'approvazione dei programmi.

dette violazioni determinano un serio rischio di lesione degli interessi finanziari dell'Unione o un danno già in essere al bilancio dell'Unione.

Inoltre, si tratta di un rimedio generale idoneo a contrastare violazioni sistemiche dei principi posti a tutela dello Stato di diritto: a questo fine, il reg. 2020/2092 contempla un ampio ventaglio di misure, eventualmente suscettibili di applicazione cumulativa.

Al contrario, i traguardi e i “super-traguardi” di cui al regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza costituiscono uno strumento di protezione preventiva del bilancio dell'Unione: essi, infatti, inducono gli Stati membri ad introdurre riforme che mirano ad una maggior tutela dei principi dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali, subordinando l'erogazione dei fondi del *Next Generation EU* all'adozione delle misure concordate.

Dal canto loro, le condizioni abilitanti orizzontali di cui al regolamento disposizioni comuni presentano caratteristiche affini sia al primo che al secondo degli strumenti sopra citati.

Per un verso, infatti, al pari del meccanismo di cui al reg. 2021/241, si tratta di uno strumento di tutela preventiva del bilancio dell'Unione, nella misura in cui l'erogazione dei fondi europei – sotto forma di rimborso delle spese sostenute dagli Stati membri – è subordinata al rispetto delle condizioni abilitanti.

Per altro verso, analogamente al reg. 2020/2092, le condizioni abilitanti orizzontali possono atteggiarsi a strumento di tutela successiva degli interessi finanziari dell'Unione: ciò si verificherebbe nell'ipotesi in cui le condizioni abilitanti, inizialmente soddisfatte, non lo fossero più in un momento successivo, il che condurrebbe la Commissione a sospendere l'erogazione dei fondi inizialmente versati. Con la precisazione che, a differenza del regolamento condizionalità, il quale è uno strumento generale, le condizioni abilitanti orizzontali riguardano unicamente gli otto fondi disciplinati dal reg. 2021/1060.

Ulteriori elementi che caratterizzano gli strumenti analizzati sono rappresentati dalla maggior flessibilità rispetto alla procedura di natura politica disciplinata dall'art. 7 TUE e dal diverso equilibrio dei poteri.

Infatti, essi si contraddistinguono per il ruolo fondamentale svolto dalla Commissione, che costituisce, in un certo senso, il motore degli strumenti in esame: ad essa spetta in ogni caso la decisione di attivare la relativa procedura, nonché il compito di monitorare il rispetto

costante dei diritti fondamentali e dei principi a tutela dello Stato di diritto in tutti gli Stati membri. Mentre i reg. 2020/2092 e 2021/241 richiedono il coinvolgimento del Consiglio per la formalizzazione delle valutazioni svolte dalla Commissione, il reg. 2021/1060 prevede che la Commissione sia l'unica Istituzione coinvolta nell'applicazione dei meccanismi in questione.

Se l'introduzione di procedure più snelle è, senza dubbio, da salutare con favore poiché consente di rispondere alle violazioni in maniera più veloce ed efficace, è necessario, al contempo, che gli ampi poteri di cui gode la Commissione siano soggetti a forme di controllo idonee ad evitare che la sua discrezionalità si trasformi in arbitrio.

ABSTRACT (ITA)

Il contributo analizza gli strumenti finanziari predisposti dall'Unione europea a tutela dello Stato di diritto. Accanto al reg. 2020/2092, volto a garantire la protezione del bilancio dell'Unione in caso di violazioni dei principi dello Stato di diritto negli Stati membri, l'Unione si è recentemente dotata di due ulteriori strumenti finanziari, che fungono da complemento rispetto alle misure adottate in base al regolamento citato. Il primo strumento è previsto dall'art. 15 del reg. 2021/1060: esso subordina l'erogazione dei fondi europei – sotto forma di rimborso delle spese sostenute dagli Stati membri – al soddisfacimento, parte di questi ultimi, delle c.d. condizioni abilitanti orizzontali, tra cui figura anche l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali. Il secondo strumento è disciplinato dal reg. 2021/241: esso subordina l'erogazione dei fondi del *Next Generation EU* al rispetto dei valori dell'Unione e, in particolare, dello Stato di diritto. Il presente lavoro si propone di valutare le differenze che questi strumenti supplementari presentano rispetto alle misure adottate sulla base del reg. 2020/2092, soprattutto sotto i profili della procedura di adozione e dell'efficacia, facendo emergere punti di forza e di debolezza degli uni e degli altri. Il rapporto tra i diversi meccanismi predisposti dall'Unione a tutela dello Stato di diritto sarà apprezzato con particolare riferimento al caso ungherese, che rappresenta finora l'unica ipotesi di applicazione cumulativa dei tre strumenti esaminati.

ABSTRACT (ENG)

The present contribution analyses the financial instruments implemented by the European Union for the protection of the rule of law. In addition to reg. 2020/2092, whose aim is to ensure the protection of the Union budget in the case of breaches of the principles of the rule of law in the Member States, the EU has recently adopted two financial instruments, which complement reg. 2020/2092. The first is enshrined in Art. 15 of reg. 2021/1060: it makes the disbursement of EU funds – in the form of reimbursement of expenses incurred by the Member States – subject to the fulfilment by the latter of the so-called horizontal enabling conditions, which include the application of the EU Charter of

Fundamental Rights. The second is provided by reg. 2021/241: it makes the disbursement of *Next Generation EU* funds conditional upon the respect for EU values, with specific regard to the rule of law. Against this background, the aim of the paper is to assess the differences between these additional instruments and the measures based on reg. 2020/2092. To this end, the work focuses on the procedures for the adoption of the measures and on the effectiveness of the instruments considered, also by highlighting their respective strengths and weaknesses. The relationship between the different mechanisms implemented by the Union to protect the rule of law will be appreciated with reference to the Hungarian case, which so far represents the only case of cumulative application of the three instruments examined.