



TESTI APPROVATI

P9_TA(2021)0348

Elaborazione di orientamenti per l'applicazione del regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione

Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 luglio 2021 sull'elaborazione di orientamenti per l'applicazione del regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione (2021/2071(INI))

Il Parlamento europeo,

- visto il 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'Unione¹ (di seguito il "regolamento"),
- visti gli articoli 2 e 7 del trattato sull'Unione europea (TUE),
- vista la sua risoluzione del 10 giugno 2021 sulla situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea e applicazione del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 relativo al regime di condizionalità²,
- vista la sua risoluzione del 17 dicembre 2020 sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027, l'accordo interistituzionale, lo strumento dell'Unione europea per la ripresa e il regolamento sullo Stato di diritto³,
- vista la sua risoluzione del 25 marzo 2021 sull'applicazione del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092, il meccanismo di condizionalità dello Stato di diritto⁴,
- vista la comunicazione della Commissione del 30 settembre 2020 dal titolo "Relazione sullo Stato di diritto 2020 – La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea" (COM(2020)0580),
- vista la proposta motivata di decisione del Consiglio presentata dalla Commissione il 20 dicembre 2017 sulla constatazione dell'esistenza di un evidente rischio di violazione grave dello Stato di diritto da parte della Repubblica di Polonia, formulata conformemente all'articolo 7, paragrafo 1, TUE (COM(2017)0835),
- visto il regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio,

¹ GU L 433 I del 22.12.2020, pag. 1.

² Testi approvati, P9_TA(2021)0287.

³ Testi approvati, P9_TA(2020)0360.

⁴ Testi approvati, P9_TA(2021)0103.

del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012¹ ("regolamento finanziario"),

- visto l'articolo 54 del suo regolamento,
 - viste le deliberazioni congiunte della commissione per i bilanci e della commissione per il controllo dei bilanci a norma dell'articolo 58 del regolamento,
 - visto il parere della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni,
 - vista la lettera della commissione per gli affari costituzionali,
 - vista la relazione della commissione per i bilanci e della commissione per il controllo dei bilanci (A9-0226/2021),
- A. considerando che il meccanismo di condizionalità stabilito dal regolamento faceva parte dell'accordo politico globale sul quadro finanziario pluriennale (QFP) per il periodo 2021-2027, sullo strumento per la ripresa Next Generation EU e sulla decisione sulle risorse proprie² e non dovrebbe essere ritardato nella sua applicazione, in particolare per quanto riguarda l'applicazione dei suddetti strumenti;
- B. considerando che il volume del QFP 2021-2027 e di Next Generation EU rappresenta per l'UE, sotto il profilo storico, un bilancio senza precedenti che mira a sostenere la ripresa economica e sociale dell'UE a seguito delle conseguenze della pandemia di COVID-19 e richiede pertanto, più che mai, la tempestiva e corretta applicazione dei principi di sana gestione finanziaria, nonché la tutela degli interessi finanziari dell'UE;
- C. considerando che, secondo il regolamento, il rispetto dello Stato di diritto è un presupposto essenziale per il rispetto dei principi di sana gestione finanziaria;
- D. considerando che il regolamento è entrato in vigore il 1° gennaio 2021 ed è obbligatorio in tutti i suoi elementi nonché direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri a partire da tale data per tutti i pagamenti effettuati a decorrere dall'entrata in vigore del regolamento;
- E. considerando che la Commissione ha deciso di rispettare le conclusioni non vincolanti del Consiglio europeo del 10 e 11 dicembre 2020 e ha dichiarato che elaborerà orientamenti per l'applicazione del regolamento;
- F. considerando che, nella sua risoluzione del 25 marzo 2021 sull'applicazione del regolamento, il Parlamento ha chiesto alla Commissione di adottare gli orientamenti entro il 1° giugno 2021 e previa consultazione del Parlamento;
- G. considerando che il tema "Valori e diritti, Stato di diritto, sicurezza" sarà discusso in

¹ GU L 193 del 30.7.2018, pag. 1.

² Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea e che abroga la decisione 2014/335/UE, Euratom (GU L 424 del 15.12.2020, pag. 1).

occasione della Conferenza sul futuro dell'Europa, in modo da consentire una riflessione approfondita sugli strumenti dell'Unione atti a monitorare, prevenire e contrastare le violazioni dei valori dell'UE, compreso lo Stato di diritto;

1. si rammarica della decisione della Commissione di elaborare orientamenti per l'applicazione del regolamento; ribadisce ancora una volta che il testo del regolamento è chiaro e non richiede alcuna interpretazione aggiuntiva ai fini dell'applicazione e che i colegislatori non hanno delegato alla Commissione alcun potere in tal senso; prende atto del progetto di testo degli orientamenti che la Commissione ha trasmesso al Parlamento e agli Stati membri;
2. sottolinea che gli orientamenti non sono giuridicamente vincolanti; esprime delusione per il fatto che la Commissione si sta discostando dalla sua prassi abituale che consiste nell'elaborare orientamenti per l'applicazione di un atto giuridico solo nei casi in cui l'effettiva attuazione dell'atto in un determinato periodo di tempo evidenzia la necessità di orientamenti; sottolinea che il processo di elaborazione di orientamenti non deve in alcun caso ritardare ulteriormente l'applicazione del regolamento;
3. ricorda che gli orientamenti non possono modificare, ampliare o restringere il testo del regolamento; sottolinea che, al fine di apportare un valore, gli orientamenti devono chiarire le modalità di applicazione pratica delle disposizioni legislative del regolamento e, pertanto, delineare tempestivamente la procedura, le definizioni e la metodologia che la Commissione intende applicare;
4. esprime profondo rammarico per il fatto che la Commissione non abbia rispettato il termine fissato dal Parlamento per adempiere ai propri obblighi a norma del regolamento entro il 1° giugno 2021, anche per quanto riguarda l'elaborazione degli orientamenti; si compiace che il 23 giugno 2021 il Presidente del Parlamento abbia invitato la Commissione a intervenire, sulla base dell'articolo 265 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), affinché adempia ai suoi obblighi e garantisca la piena e immediata applicazione del regolamento;
5. ritiene che la Commissione non abbia utilizzato in modo efficiente il tempo trascorso dall'entrata in vigore del regolamento; esorta la Commissione a evitare ulteriori ritardi nell'applicazione del regolamento e a indagare rapidamente e approfonditamente sulle potenziali 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; ribadisce che la situazione in alcuni Stati membri giustifica già un'azione immediata ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento mediante una notifica scritta a tali Stati membri e informandone il Parlamento;
6. ricorda che gli orientamenti politici della Commissione per il periodo 2019-2024 affermano che non possiamo scendere a compromessi nella difesa dei nostri valori fondamentali e che sarà garantito il ricorso all'intero pacchetto di strumenti dell'Unione a livello dell'UE; ricorda che la Commissione esercita le sue responsabilità "in piena indipendenza" e che i suoi membri "non sollecitano né accettano istruzioni da alcun governo" conformemente a quanto stabilito all'articolo 17, paragrafo 3, TUE e all'articolo 245 TFUE; ricorda, inoltre, che, conformemente all'articolo 17, paragrafo 8, TUE, la Commissione "è responsabile dinanzi al Parlamento europeo";

7. chiede che la Commissione riferisca al Parlamento periodicamente e in modo proattivo, almeno due volte l'anno, sui casi oggetto di indagine, siano essi nuovi o in corso, iniziando al più presto con i primi casi;
8. si impegna a controllare da vicino l'attuazione del regolamento ogniqualvolta sorgano preoccupazioni relative a potenziali violazioni dei principi dello Stato di diritto negli Stati membri, rientranti nel suo ambito di applicazione; si adopera per organizzare sessioni periodiche di controllo dell'attuazione del regolamento in seno alle commissioni competenti, sotto la guida dei relatori; invita la Commissione a rispondere tempestivamente al controllo delle commissioni competenti fornendo informazioni esaustive;

Violazioni dei principi dello Stato di diritto

9. evidenzia che il regolamento si applica sia alle singole violazioni dei principi dello Stato di diritto sia alle violazioni "sistemiche" diffuse o dovute a pratiche od omissioni ricorrenti da parte delle autorità pubbliche oppure a misure generali adottate da tali autorità;
10. invita la Commissione a chiarire negli orientamenti che le violazioni dello Stato di diritto in uno Stato membro dovute a decisioni o eventi verificatisi prima del 1° gennaio 2021 rientrano ancora nell'ambito di applicazione del regolamento fintanto che i loro effetti sono in corso;
11. richiama in particolare l'attenzione sull'elenco delle pratiche od omissioni indicative di violazioni dei principi dello Stato di diritto di cui all'articolo 3 del regolamento; sollecita la Commissione a indagare sui potenziali casi di violazioni, negli Stati membri, figuranti in detto elenco, sottolineando nel contempo che possono risultare pertinenti anche altre pratiche od omissioni da parte delle autorità pubbliche; osserva che la relazione 2020 della Commissione sullo Stato di diritto contiene già indicazioni di violazioni in diversi Stati membri, che possono essere pertinenti per l'attivazione del regolamento;
12. sottolinea che i tipi di condotta delle entità degli Stati membri pertinenti ai fini dell'applicazione del regime di condizionalità di cui all'articolo 4 del regolamento non escludono la potenziale pertinenza di altre situazioni o condotte di autorità rilevanti per la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o per la tutela dei suoi interessi finanziari;
13. sottolinea l'importanza della cooperazione tra le istituzioni dell'UE, gli Stati membri, l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e la Procura europea (EPPO); ricorda che una cooperazione inefficace o intempestiva con l'EPPO e l'OLAF può giustificare un'azione nel quadro del regolamento; sottolinea che, nel caso dell'EPPO, una cooperazione efficace e tempestiva comporta non solo l'obbligo per le autorità nazionali di assistere e sostenere attivamente le indagini e le azioni penali dell'EPPO, ma anche l'obbligo per il governo nazionale di garantire che i suoi procuratori europei e delegati siano nominati in modo tempestivo e imparziale; è altresì del parere che la sistematica mancanza di seguito dato alle raccomandazioni dell'OLAF possa costituire un'omissione ai sensi del regolamento;

14. ricorda che l'individuazione di violazioni dei principi dello Stato di diritto richiede una valutazione qualitativa obiettiva, imparziale, equa e approfondita da parte della Commissione, che dovrebbe tenere conto delle pertinenti informazioni provenienti da fonti disponibili e da istituzioni riconosciute, comprese le sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea e di tribunali nazionali e internazionali competenti come la Corte europea dei diritti dell'uomo, le relazioni della Corte dei conti, la relazione annuale della Commissione sullo Stato di diritto e il quadro di valutazione della giustizia dell'UE, le relazioni dell'OLAF e dell'EPPO, se del caso, nonché delle conclusioni e raccomandazioni delle organizzazioni e reti internazionali pertinenti, compresi 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; invita la Commissione a fornire informazioni sul modo in cui intende raccogliere, analizzare e valutare tali informazioni al momento della costituzione dei fascicoli;
15. ritiene, in particolare, che la relazione annuale della Commissione sullo Stato di diritto, in quanto valutazione qualitativa obiettiva, imparziale ed equa delle violazioni dei principi dello Stato di diritto, costituisca una fonte essenziale di informazioni per la valutazione della Commissione nel quadro del regolamento; invita la Commissione a includere nella sua relazione annuale sullo Stato di diritto una sezione dedicata ai casi in cui le violazioni dello Stato di diritto in uno Stato membro potrebbero compromettere o rischiare seriamente di compromettere in modo sufficientemente diretto la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o la tutela dei suoi interessi finanziari, e a chiarire negli orientamenti in che modo la relazione annuale sarà utilizzata sistematicamente per la valutazione della Commissione nel quadro del regolamento;
16. invita la Commissione a definire un sistema chiaro, preciso e di facile utilizzo per la presentazione delle denunce e a fissare i termini per le risposte della Commissione alle stesse; sottolinea che la società civile, comprese le ONG indipendenti e i cittadini, nonché il giornalismo e i media d'inchiesta che si basano sui fatti, sono in prima linea nell'individuare potenziali violazioni dello Stato di diritto a livello locale e nazionale, e dovrebbero pertanto essere coinvolti nella relativa segnalazione; ricorda la necessità di applicare il regolamento in modo tale da garantire la protezione delle persone che segnalano le violazioni del diritto dell'Unione, in linea con i principi stabiliti dalla direttiva (UE) 2019/1937¹;
17. ricorda che sono adottate misure nel quadro del regolamento qualora le violazioni dei principi dello Stato di diritto in uno Stato membro compromettano o rischino seriamente di compromettere in modo sufficientemente diretto la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o la tutela dei suoi interessi finanziari; sottolinea che ciò implica un approccio globale, proattivo e basato sul rischio da parte della Commissione, per salvaguardare la spesa dell'Unione anche prima che vengano eseguiti i pagamenti effettivi;
18. ricorda che l'ambito di applicazione del regolamento copre le attività di tutte le entità governative, comprese le organizzazioni degli Stati membri costituite come organismo

¹ 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).

di diritto pubblico o come organismo di diritto privato cui è stata affidata una missione di servizio pubblico, come stabilito nel regolamento finanziario; sottolinea che qualsiasi modifica del tipo di governance di un'entità cui è affidata una missione di servizio pubblico in uno Stato membro non può esonerare tale entità dall'obbligo di rispettare il regolamento;

Protezione del bilancio dell'Unione

19. mette in evidenza la chiara correlazione tra rispetto dello Stato di diritto ed esecuzione efficiente del bilancio dell'Unione in conformità dei principi di sana gestione finanziaria: economia, efficienza ed efficacia, come stabilito nel regolamento finanziario; ricorda che, conformemente all'articolo 5 del regolamento, "[1]a Commissione verifica se è stato rispettato il diritto applicabile e, se necessario, adotta tutte le opportune misure per proteggere il bilancio dell'Unione, in conformità della normativa settoriale e finanziaria";
20. ricorda che il regolamento fornisce una definizione chiara di Stato di diritto, il quale va inteso tenendo conto di altri valori e principi dell'Unione, tra cui i diritti fondamentali e la non discriminazione; è del parere che le persistenti violazioni della democrazia e dei diritti fondamentali, compresa la discriminazione di Stato nei confronti delle minoranze e gli attacchi alla libertà dei media e alla libertà di associazione e di riunione, abbiano un impatto sui progetti che gli Stati membri decidono di finanziare con fondi dell'Unione e possano quindi avere un effetto sufficientemente diretto sulla protezione degli interessi finanziari dell'Unione; invita la Commissione a tenere conto di ciò nei suoi orientamenti;
21. ricorda che le misure previste dal regolamento sono necessarie in particolare, ma non solo, nei casi in cui altre procedure stabilite nel regolamento finanziario, nel regolamento recante disposizioni comuni e nell'altra legislazione settoriale non consentirebbero una protezione più efficace del bilancio dell'Unione; sottolinea che ciò non significa che il regolamento debba essere considerato una "*extrema ratio*", quanto piuttosto che, per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione, la Commissione può utilizzare un'ampia gamma di procedure, incluso il regolamento, da scegliere caso per caso e da utilizzare se necessario in parallelo, in funzione della loro efficienza ed efficacia; invita la Commissione a stabilire il *modus operandi* e le norme tecniche e procedurali che utilizzerà per scegliere gli strumenti da applicare;
22. evidenzia che il regolamento copre tutti i fondi dell'Unione e si applica alle violazioni "sistemiche" nonché ai casi di grave rischio per la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o la tutela degli interessi finanziari dell'Unione, che possono essere difficili da affrontare mediante altre procedure dell'Unione che si applicano solo a specifici programmi di spesa e riguardano effetti sul bilancio già verificatisi; sottolinea che il regolamento è l'unico testo legislativo dell'Unione europea che istituisce un collegamento tra il rispetto dello Stato di diritto e il bilancio dell'Unione; ritiene pertanto che le sue disposizioni, uniche nel loro genere, debbano essere pienamente applicate per garantire la protezione complementare dello Stato di diritto, oltre che delle finanze dell'Unione europea;
23. sottolinea che le violazioni "sistemiche" ad esempio quelle che incidono sul funzionamento del sistema giudiziario, sull'indipendenza dei giudici e della magistratura o sulla neutralità delle autorità pubbliche, sul corretto funzionamento delle entità

incaricate della prevenzione e della lotta contro la corruzione, la frode, l'evasione fiscale e i conflitti di interessi, o che violano il principio di non regressione¹, hanno in generale un impatto sufficientemente diretto sulla correttezza della gestione, della spesa e del controllo dei fondi dell'Unione; invita la Commissione a chiarire i criteri per determinare le misure in caso di violazioni sistemiche;

Adozione delle misure

24. ricorda che gli articoli 6 e 7 del regolamento stabiliscono tutte le fasi e fissano un calendario preciso per l'adozione e la revoca delle misure previste dal regolamento; sottolinea che la procedura di adozione e revoca delle misure rispetta i principi di obiettività, non discriminazione e parità di trattamento degli Stati membri e deve essere condotta secondo un approccio imparziale e basato su elementi di prova;
25. osserva che l'articolo 6, paragrafo 4, del regolamento prevede la possibilità che la Commissione richieda informazioni supplementari per effettuare la propria valutazione, sia prima sia dopo aver trasmesso la notifica scritta; sottolinea che le richieste prima della trasmissione della notifica scritta dovrebbero essere eccezionali e puntuali, in modo da non pregiudicare il preciso calendario previsto dal regolamento per l'adozione delle misure;
26. rammenta che il Consiglio è tenuto a deliberare su qualsiasi proposta della Commissione di adottare misure appropriate a norma del regolamento entro un termine di un mese, prorogabile al massimo di altri due mesi in circostanze eccezionali; ritiene che la Commissione dovrebbe garantire che tali scadenze siano pienamente rispettate ai fini della tempestiva adozione delle decisioni; invita la Commissione a indicare come garantirà un approccio armonizzato e l'applicazione coerente della condizionalità di bilancio in tutte le sue direzioni generali;
27. ritiene che la trasparenza sia essenziale per promuovere la fiducia degli Stati membri e dei cittadini nel meccanismo di condizionalità; sottolinea che la valutazione delle violazioni isolate o sistemiche dei principi dello Stato di diritto richiede un trattamento imparziale, equo e obiettivo degli Stati membri, che preveda indagini imparziali e basate su elementi concreti; segnala che ogni fase della procedura del regolamento dovrebbe pertanto essere affrontata in modo del tutto trasparente; invita la Commissione a definire le norme e i principi di trasparenza che applicherà al momento di attivare il meccanismo di condizionalità;
28. ricorda che le misure adottate a norma del regolamento dovrebbero essere proporzionate, alla luce dell'impatto effettivo o potenziale sulla sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o sugli interessi finanziari dell'Unione, tenendo conto della natura, della durata, della gravità e della portata delle violazioni dei principi dello Stato di diritto; ritiene che, in generale, la gravità di tale impatto rispecchierà la gravità delle violazioni;

Protezione dei destinatari finali e dei beneficiari

29. ricorda che, ai sensi del regolamento, è essenziale tutelare adeguatamente i legittimi

¹ Sentenza della Corte di giustizia del 20 aprile 2021, *Repubblika/ Il-Prim Ministru*, C-896/19, EU:C:2021:311, punti 59-64.

interessi dei destinatari finali e dei beneficiari;

30. rammenta che, a meno che la decisione che adotta le misure non disponga diversamente, l'imposizione di misure appropriate a norma del regolamento non pregiudica gli obblighi degli Stati membri nei confronti dei legittimi destinatari finali o beneficiari, compreso l'obbligo di effettuare pagamenti;
31. sottolinea che in casi quali corruzione grave, nepotismo, frode sistemica, legami illegittimi con partiti politici e conflitti di interessi, e in particolare nei casi individuati dal sistema di individuazione precoce e di esclusione (EDES) stabilito nel regolamento finanziario o oggetto di indagine da parte dell'OLAF o dell'EPPO, la Commissione dovrebbe valutare attentamente, caso per caso, se i pagamenti ai destinatari e beneficiari debbano continuare o meno;
32. invita la Commissione ad attuare l'articolo 5, paragrafo 4, del regolamento e a istituire rapidamente un sito web o un portale Internet con informazioni e orientamenti per i destinatari finali o i beneficiari corredato di strumenti adeguati, come ad esempio un modulo di denuncia semplice, di facile uso e strutturato, per consentire loro di informare la Commissione in merito a qualsiasi violazione dell'obbligo giuridico di continuare a effettuare pagamenti dopo l'adozione di misure a norma del regolamento; invita la Commissione a illustrare in che modo attuerà un meccanismo di denuncia efficiente ed efficace per i richiedenti, i destinatari e i beneficiari;
33. sottolinea che, nell'ambito della gestione concorrente, non si può ritenere che le misure previste dal regolamento incidano sulla disponibilità di finanziamenti per i pagamenti dei crediti legittimi dei beneficiari; ricorda altresì che gli Stati membri interessati dalle misure devono riferire periodicamente alla Commissione in merito al rispetto dei loro obblighi nei confronti dei destinatari finali o dei beneficiari;
34. invita la Commissione ad analizzare tutte le informazioni a sua disposizione, anche utilizzando strumenti di tracciatura digitale, e a fare tutto il possibile per garantire che qualsiasi importo legittimamente dovuto da enti governativi o Stati membri sia effettivamente versato ai destinatari finali o ai beneficiari, il che può comportare rettifiche finanziarie attraverso la riduzione del sostegno dell'Unione ai programmi in linea con le norme settoriali e finanziarie applicabili;
35. chiede che la Commissione includa i suggerimenti del Parlamento nella versione definitiva degli orientamenti.

o

o o

36. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione.