

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**

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea,

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'Unione ⁽¹⁾, in particolare l'articolo 6, paragrafo 10,

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) Il 24 novembre 2021 la Commissione ha inviato all'Ungheria una richiesta di informazioni a norma dell'articolo 6, paragrafo 4, del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092, alla quale le autorità ungheresi hanno risposto il 27 gennaio 2022.
- (2) Il 27 aprile 2022 la Commissione ha trasmesso all'Ungheria una notifica scritta a norma dell'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 ("notifica"). Nella notifica la Commissione ha espresso le proprie preoccupazioni e ha presentato le proprie conclusioni su una serie di questioni relative al sistema degli appalti pubblici in Ungheria, tra cui:
 - (a) irregolarità, carenze e debolezze sistemiche nelle procedure di appalto pubblico;
 - (b) un'elevata percentuale di procedure a offerta unica e una bassa intensità della concorrenza nelle procedure di appalto;
 - (c) problemi relativi all'uso di accordi quadro;
 - (d) l'individuazione, la prevenzione e la rettifica dei conflitti di interesse; e
 - (e) questioni relative ai trust di interesse pubblico.
- (3) Tali questioni e la loro ripetizione nel tempo dimostrano un'incapacità, un'inadempienza o un'indisponibilità sistemica delle autorità ungheresi nel prevenire decisioni che violano il diritto applicabile in materia di appalti pubblici e conflitti di interessi, e quindi nell'affrontare adeguatamente i rischi di corruzione. Ciò costituisce una violazione dei principi dello Stato di diritto, in particolare dei principi della certezza del diritto e del divieto di arbitrarietà del potere esecutivo, e desta preoccupazioni in merito alla separazione dei poteri.
- (4) Nella notifica, la Commissione ha esposto ulteriori motivi e ha presentato le proprie conclusioni su una serie di questioni relative alle indagini e all'azione penale nonché al quadro anticorruzione, comprese la limitata efficacia delle indagini e del perseguimento di presunte attività criminali, l'organizzazione delle procure e la sostanziale assenza di un quadro anticorruzione funzionante ed efficace. Tali questioni costituiscono violazioni dei principi dello Stato di diritto, in particolare per quanto riguarda la certezza del diritto, il divieto di arbitrarietà del potere esecutivo e una tutela giurisdizionale effettiva.
- (5) Nella notifica, la Commissione ha indicato gli elementi di fatto e i motivi specifici sui quali ha fondato le proprie conclusioni e ha inoltre chiesto all'Ungheria di fornire determinati informazioni e dati relativi a tali elementi di fatto e motivi. Tramite la notifica, la Commissione ha accordato alle autorità ungheresi due mesi per presentare osservazioni.

⁽¹⁾ GU L 433I del 22.12.2020, pag. 1.

- (6) Il 27 giugno 2022 l'Ungheria ha risposto alla notifica ("prima risposta"). Con lettere del 30 giugno e del 5 luglio 2022 l'Ungheria ha presentato ulteriori informazioni a integrazione della prima risposta. Inoltre, il 19 luglio 2022 l'Ungheria ha inviato un'ulteriore lettera nella quale ha proposto una serie di misure correttive per tener conto delle conclusioni della notifica.
- (7) La Commissione ha valutato le osservazioni presentate nella prima risposta e ha concluso che non rispondevano alle preoccupazioni e alle conclusioni figuranti nella notifica. La Commissione ha inoltre ritenuto che né la prima risposta né le ulteriori lettere del 30 giugno e del 5 luglio 2022 contenessero adeguate misure correttive, opportunamente sostenute da impegni nel contesto del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092. Nella valutazione della prima risposta non è stato possibile tenere conto della lettera del 19 luglio 2022 a causa del suo invio tardivo. La Commissione ha tuttavia preso in considerazione tutti gli elementi pertinenti di tale lettera nel corso delle successive fasi della procedura di cui all'articolo 6 del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092, conformemente al principio di leale cooperazione con gli Stati membri.
- (8) In linea con l'articolo 6, paragrafo 7, del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092, il 20 luglio 2022 la Commissione ha inviato una lettera all'Ungheria ("lettera d'intenti") per informare lo Stato membro della propria valutazione a norma dell'articolo 6, paragrafo 6, di tale regolamento e delle misure che intendeva proporre per l'adozione al Consiglio in conformità all'articolo 6, paragrafo 9, del regolamento, in assenza di un impegno dell'Ungheria sull'adozione di misure correttive adeguate. Nella lettera d'intenti, la Commissione ha dato all'Ungheria la possibilità di presentare le sue osservazioni, in particolare sulla proporzionalità delle misure previste.
- (9) L'Ungheria ha risposto alla lettera d'intenti il 22 agosto 2022 ("seconda risposta"), presentando le proprie osservazioni sulle conclusioni della Commissione, sul procedimento e sulla proporzionalità delle misure di cui alla lettera d'intenti. Pur contestando le conclusioni della Commissione, l'Ungheria ha proposto alcune misure correttive per dare risposta alle preoccupazioni espresse dalla Commissione. Il 13 settembre 2022 l'Ungheria ha inviato alla Commissione una lettera contenente chiarimenti e ulteriori impegni nell'ambito delle misure correttive proposte. Secondo l'Ungheria, le misure correttive, compresi gli ulteriori aggiuntivi indicati nella lettera del 13 settembre 2022, davano pienamente risposta alle preoccupazioni della Commissione e pertanto la Commissione non avrebbe dovuto proporre misure al Consiglio.
- (10) Considerando che le condizioni per l'applicazione del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 erano soddisfatte, il 18 settembre 2022 la Commissione ha adottato una proposta di decisione di esecuzione del Consiglio relativa a misure di protezione del bilancio dell'Unione da violazioni dei principi dello Stato di diritto in Ungheria ("proposta della Commissione").
- (11) Secondo le conclusioni della proposta della Commissione, in primo luogo vi sono gravi irregolarità, carenze e debolezze sistemiche nelle procedure di appalto pubblico in Ungheria. Tali irregolarità sono state riscontrate a seguito di audit consecutivi condotti dai servizi della Commissione per i periodi di programmazione 2007-2013 e 2014-2020. Tali audit si sono conclusi con significativi importi complessivi di rettifiche finanziarie, nonché con diverse indagini dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) che hanno dato luogo a raccomandazioni finanziarie per il recupero di considerevoli importi dall'Ungheria. Inoltre, i dati disponibili indicano percentuali insolitamente elevate di appalti aggiudicati a seguito di procedure cui aveva partecipato un unico offerente; l'attribuzione di contratti a determinate imprese, che gradualmente guadagnano ampie quote di mercato; nonché gravi carenze nell'attribuzione degli accordi quadro. Sussistono altresì preoccupazioni in merito alla mancata applicazione ai "trust di interesse pubblico" e agli enti da essi gestiti delle norme sugli appalti pubblici e sui conflitti di interessi, nonché per quanto riguarda la mancanza di trasparenza nella gestione dei fondi da parte di tali trust. Tali questioni e la loro ricorrenza nel tempo dimostrano un'incapacità, un'inadempienza o un'indisponibilità sistemica delle autorità ungheresi nel prevenire decisioni che violano il diritto applicabile in materia di appalti pubblici e conflitti di interessi, e quindi nell'affrontare adeguatamente i rischi di corruzione. Ciò costituisce una violazione dei principi dello Stato di diritto, in particolare dei principi della certezza del diritto e del divieto di arbitrarietà del potere esecutivo, e desta preoccupazioni in merito alla separazione dei poteri.

- (12) In secondo luogo, si rilevano ulteriori questioni per quanto riguarda la limitata efficacia delle indagini e del perseguimento di presunte attività criminali, l'organizzazione delle procure e l'assenza di un quadro anticorruzione funzionante ed efficace. In particolare, manca un ricorso giurisdizionale efficace, assicurato da un organo giurisdizionale indipendente, contro le decisioni della procura di non investigare o perseguire i presunti casi di corruzione, frode e altri reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione, non vi è alcun obbligo di motivare l'attribuzione o la riassegnazione di tali cause e non sono previste norme che vietino le decisioni arbitrarie a tale riguardo. Inoltre, si riscontra l'assenza di una strategia globale anticorruzione nei settori più importanti per la prevenzione della corruzione, un sottoutilizzo dell'intera gamma di strumenti di prevenzione a sostegno delle indagini sulla corruzione, in particolare nei casi di corruzione ad alto livello, nonché una generale assenza di prevenzione e repressione efficaci dei reati di frode e corruzione. Tali questioni costituiscono violazioni dei principi dello Stato di diritto, in particolare per quanto riguarda la certezza del diritto, il divieto di arbitrarietà del potere esecutivo e la tutela giurisdizionale effettiva.
- (13) Secondo la Commissione, le osservazioni presentate nelle risposte dell'Ungheria non tengono adeguatamente conto delle conclusioni figuranti nella notifica e nella lettera d'intenti. In particolare, le risposte non hanno fornito alcuna prova dei recenti miglioramenti apportati dall'Ungheria al sistema degli appalti (per quanto riguarda la trasparenza, l'intensità della concorrenza, i controlli sui conflitti di interessi). Sebbene si siano verificati alcuni cambiamenti nel sistema ungherese degli appalti pubblici a seguito degli audit dei servizi della Commissione, non vi sono indicazioni del fatto che tali cambiamenti abbiano avuto ripercussioni sul livello di concorrenza sul mercato. I dati a disposizione della Commissione mostrano non solo un aumento della concentrazione delle aggiudicazioni di appalti pubblici, ma anche un aumento delle probabilità di attribuzione per gli appartenenti al partito ungherese al governo. La Commissione ha commissionato uno studio che ha fornito un'analisi statistica empirica di oltre 270 000 appalti pubblici aggiudicati in Ungheria tra il 2005 e il 2021. Le osservazioni dello studio sono state corroborate dai risultati di un esame di alcuni dati relativi agli appalti aggiudicati a determinate imprese identificate come imprese con legami politici. La Commissione ha inoltre raccolto relazioni dei media e dei portatori di interessi nei settori del turismo, della comunicazione e dello sport. L'Ungheria non ha fornito alcuna prova dell'applicabilità (né dell'applicazione pratica) delle norme sui conflitti di interessi rilevanti per la protezione del bilancio dell'Unione in relazione ai trust di interesse pubblico.
- (14) Le irregolarità, le carenze e le debolezze individuate sono diffuse e interconnesse, il che significa che procedure diverse da quelle previste dal regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 non possono fronteggiare in modo più efficace i rischi per il bilancio dell'Unione. Anche se è possibile ricorrere ad alcuni mezzi disponibili nell'ambito delle norme settoriali, come gli audit effettuati dai servizi della Commissione e le rettifiche finanziarie per irregolarità non rettificate dalle autorità ungheresi, tali misure riguardano generalmente spese già dichiarate alla Commissione, e il persistere di carenze da molti anni dimostra che le rettifiche finanziarie non sono sufficienti a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione da rischi attuali o futuri.
- (15) Per quanto riguarda il rispetto e il monitoraggio delle condizioni abilitanti sancite dal regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio^(?), va osservato che l'unica conseguenza del mancato rispetto di una condizione abilitante di cui all'articolo 15, paragrafo 5, di tale regolamento è che la Commissione non rimborsa allo Stato membro in questione le spese relative a operazioni collegate all'obiettivo specifico. Il regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 offre una gamma più ampia di possibilità di proteggere il bilancio dell'Unione, compresa la sospensione dell'approvazione di uno o più programmi, nonché la sospensione degli impegni in regime di gestione concorrente. Le possibili misure a norma del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 riguardano anche i prefinanziamenti, il che non è previsto dall'articolo 15 del regolamento (UE) 2021/1060.

(?) 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 (GU L 231 del 30.6.2021, pag. 159).

- (16) Per quanto riguarda l'applicazione delle norme in materia di appalti pubblici e la loro interpretazione, il considerando 17 del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 chiarisce che la legislazione dell'Unione cui fa riferimento l'articolo 6, paragrafo 1, di tale regolamento è finanziaria e settoriale. Le procedure di infrazione non si basano su un atto legislativo, ma direttamente sull'articolo 258 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Tale disposizione di diritto primario non può essere considerata "legislazione dell'Unione" ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092.
- (17) L'articolo 22, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio ⁽³⁾ dispone che gli Stati membri adottino tutte le opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione nell'attuare le misure nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza. Al fine di garantire la conformità all'articolo 22 di tale regolamento, il 30 novembre 2022 la Commissione ha presentato una proposta di decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Ungheria, contenente tappe fondamentali che integrano gli impegni assunti dall'Ungheria nell'ambito delle misure correttive concordate con la Commissione nel quadro della presente procedura.

La responsabilità primaria di rispettare il diritto dell'Unione e il diritto nazionale nell'attuare le misure nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza spetta agli Stati membri, a norma dell'articolo 22, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2021/241, mentre a norma dell'articolo 22, paragrafo 5, del medesimo regolamento la Commissione può adottare misure correttive nei casi di frode, corruzione e conflitto di interessi che ledano gli interessi finanziari dell'Unione qualora non vi sia stata rettifica da parte dello Stato membro, o in caso di una grave violazione di un obbligo derivante dall'accordo di prestito o dall'accordo di finanziamento. Inoltre, le tappe fondamentali sono condizioni che devono essere soddisfatte affinché l'Ungheria possa presentare le domande per i futuri pagamenti nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza. Di per sé non sono in grado di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione in relazione a violazioni dei principi dello Stato di diritto che compromettono già o rischiano di compromettere l'attuazione in Ungheria di altri programmi di spesa finanziati dal bilancio dell'Unione in modo sufficientemente diretto. L'applicazione delle disposizioni del regolamento (UE) 2021/241 non consentirebbe pertanto alla Commissione di proteggere più efficacemente il bilancio dell'Unione in questo caso.

- (18) Alla luce di quanto precede, nessun'altra procedura a norma del diritto dell'Unione consentirebbe alla Commissione di proteggere più efficacemente il bilancio dell'Unione rispetto alla procedura stabilita all'articolo 6 del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092.
- (19) Il potenziale impatto delle violazioni individuate sulla sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o 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.
- (20) Tenuto conto della natura delle conclusioni relative agli appalti pubblici, le opportune misure da adottare a norma dell'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 ("opportune misure") dovrebbero riguardare i finanziamenti dell'Unione attuati principalmente mediante appalti pubblici. Gli audit della Commissione che hanno individuato le procedure di appalto pubblico irregolari e carenti hanno riguardato il settore della politica di coesione e, nonostante il fatto che il loro impatto sul bilancio dell'Unione sia stato rettificato dal punto di vista finanziario in applicazione delle norme della politica di coesione, tali irregolarità e carenze dimostrano un'incapacità, un'inadempienza o un'indisponibilità sistemica delle autorità ungheresi nel prevenire decisioni che violano il diritto applicabile in materia di appalti pubblici e conflitti di interessi e quindi nell'affrontare adeguatamente i rischi di corruzione.

⁽³⁾ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (GU L 57 del 18.2.2021, pag. 17).

- (21) I programmi da proteggere tramite le opportune misure dovrebbero essere in via prioritaria i programmi della politica di coesione 2021-2027 che si prevede saranno attuati principalmente mediante appalti pubblici per analogia con il modo in cui l'Ungheria ha attuato i corrispondenti programmi nell'ambito del quadro finanziario pluriennale 2014-2020. Tali programmi sono: il programma operativo per l'ambiente e l'efficienza energetica Plus, il programma operativo per i trasporti integrati Plus e il programma operativo per lo sviluppo del territorio e degli insediamenti Plus ("programmi interessati"). Per quanto riguarda i programmi interessati, il livello di attuazione attraverso appalti pubblici è stimato tra l'85 % e il 90 %.
- (22) Le opportune misure dovrebbero riguardare anche azioni nell'ambito dei programmi dell'Unione attuati in regime di gestione diretta e indiretta, dei quali beneficiari o enti esecutivi possono essere trust di interesse pubblico ed enti da questi partecipati, che sono considerati soggetti pubblici ai sensi dell'articolo 2, lettera b), e dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera a), del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092. Per quanto riguarda le violazioni individuate in relazione ai trust di interesse pubblico, dovrebbero essere oggetto delle opportune misure tutti i programmi dell'Unione attuati in regime di gestione diretta e indiretta.
- (23) In linea con i requisiti di proporzionalità stabiliti all'articolo 5, paragrafo 3, del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092, il livello appropriato delle misure da applicare dovrebbe essere determinato mediante una percentuale che rifletta il conseguente rischio per il bilancio dell'Unione.
- (24) Alla luce della gravità, della frequenza e della durata delle violazioni sistemiche individuate negli appalti pubblici, il rischio finanziario per la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione può essere considerato molto significativo, giustificando quindi misure con un livello di impatto finanziario molto elevato.
- (25) A norma dell'articolo 6, paragrafo 6, del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092, al momento di decidere in merito alle opportune misure occorre tenere conto delle informazioni ricevute e delle eventuali osservazioni formulate dallo Stato membro interessato, nonché dell'adeguatezza delle misure correttive proposte. Pertanto nella valutazione dovrebbero rientrare le misure correttive proposte dall'Ungheria.
- (26) Nella seconda risposta, l'Ungheria ha presentato 17 misure correttive, i cui impegni sono stati integrati da una lettera presentata alla Commissione il 13 settembre 2022. A parere dell'Ungheria, queste darebbero risposta a tutte le questioni sollevate dalla Commissione nella notifica. Le misure correttive proposte sono le seguenti:
- a) rafforzamento della prevenzione, individuazione e rettifica delle illegalità e delle irregolarità riguardanti l'esecuzione dei fondi dell'Unione attraverso un'Autorità per l'integrità di nuova istituzione;
 - b) task force anticorruzione;
 - c) rafforzamento del quadro anticorruzione;
 - d) garanzia di trasparenza nell'uso del sostegno dell'Unione da parte delle fondazioni di interesse pubblico per la gestione del patrimonio;
 - e) introduzione di una procedura specifica in caso di reati speciali connessi all'esercizio dell'autorità pubblica o alla gestione del patrimonio pubblico;
 - f) rafforzamento dei meccanismi di audit e controllo per garantire un uso corretto del sostegno dell'Unione;
 - g) riduzione della percentuale di procedure di gara con offerte uniche finanziate con fondi dell'Unione;
 - h) riduzione della percentuale di procedure di gara con offerte uniche finanziate tramite il bilancio nazionale;
 - i) sviluppo di uno strumento di segnalazione delle offerte uniche per monitorare e riferire in merito alle procedure di appalto pubblico chiuse con offerte uniche;
 - j) sviluppo di un sistema elettronico per gli appalti pubblici a favore di una maggiore trasparenza;
 - k) elaborazione di un quadro di misurazione della performance che valuti l'efficienza degli appalti pubblici e la loro efficacia in termini di costi;

- l) adozione di un piano d'azione per aumentare il livello di concorrenza negli appalti pubblici;
 - m) attività di formazione destinate alle micro, piccole e medie imprese in materia di pratiche nel settore degli appalti pubblici;
 - n) istituzione di un regime di sostegno per compensare i costi connessi alla partecipazione delle micro, piccole e medie imprese agli appalti pubblici;
 - o) applicazione di ARACHNE, lo strumento di valutazione del rischio della Commissione;
 - p) rafforzamento della cooperazione con l'OLAF; e,
 - q) adozione di un atto legislativo che garantisca una maggiore trasparenza della spesa pubblica.
- (27) Tredici delle misure correttive stabiliscono i principali passaggi attuativi da realizzare entro il 19 novembre 2022. L'Ungheria si è impegnata a informare la Commissione entro il 19 novembre 2022, e successivamente ogni tre mesi, in merito all'attuazione delle misure correttive, compresi gli impegni aggiuntivi indicati nella lettera del 13 settembre 2022. Per quattro misure correttive, vale a dire le misure correttive di cui al punto h) e ai punti da l) a n), la Commissione ha indicato che non vi erano principali passaggi attuativi immediati, in quanto richiedono un periodo di attuazione più lungo, e che ne monitorerà l'attuazione nell'ambito del monitoraggio che svolge su tutte le misure correttive, sulla base delle relazioni trimestrali in merito alle quali l'Ungheria si è impegnata nella sua lettera del 19 novembre 2022, fino al 31 dicembre 2028.
- (28) In generale, l'Ungheria si è impegnata ad adottare incondizionatamente le misure correttive proposte nella seconda risposta per tenere conto delle questioni sollevate nella notifica, a mantenere in vigore senza limiti di tempo tali misure correttive insieme alla relativa legislazione e a far rispettare debitamente le norme ivi stabilite.
- (29) Come chiarito nella relazione che accompagna la proposta della Commissione, la Commissione ha ritenuto che le misure correttive proposte, considerate nel loro insieme, fossero in linea di principio idonee a dare risposta alle questioni riguardanti le irregolarità, le carenze e le debolezze sistemiche negli appalti pubblici, i rischi di conflitti di interessi e le preoccupazioni relative ai trust di interesse pubblico, nonché i motivi aggiuntivi relativi alle indagini, all'azione penale e al quadro anticorruzione, a condizione che dette misure fossero tutte attuate in modo corretto ed efficace.
- (30) Tuttavia, la Commissione ha inoltre aggiunto che dovevano ancora essere stabilite norme di attuazione dettagliate per le misure correttive proposte, in particolare che doveva essere ancora stabilito il modo in cui gli elementi chiave delle misure sarebbero stati concretamente recepiti nei testi giuridici da adottare per l'attuazione delle misure correttive. Poiché diverse questioni individuate in Ungheria riguardano non solo le modifiche del quadro giuridico ma anche e soprattutto l'attuazione concreta dei cambiamenti nella pratica, il che richiede un orizzonte temporale più lungo per produrre risultati concreti, in attesa dell'attuazione almeno degli elementi essenziali di alcune misure correttive al momento della proposta della Commissione, come da calendario presentato dall'Ungheria per le misure correttive nella seconda risposta, permaneva un rischio per il bilancio dell'Unione. In attesa dell'entrata in vigore dei principali testi legislativi che attuerebbero molte delle misure correttive proposte e tenendo conto della valutazione contenuta nella relazione che accompagna la proposta della Commissione, nonché della possibilità che le misure non siano attuate correttamente o che i loro dettagli ne attenuino l'efficacia, la Commissione ha stimato che il livello di rischio per il bilancio dell'Unione corrispondeva al 65 % del programma interessato, vale a dire 5 punti percentuali in meno rispetto al rischio stimato in assenza di misure correttive. Ha pertanto proposto che il Consiglio adottasse opportune misure a norma dell'articolo 6, paragrafo 9, del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092.
- (31) Tenendo conto del fatto che l'Ungheria si era impegnata ad adottare misure correttive per affrontare la situazione secondo un calendario dettagliato e che la Commissione riteneva che le misure correttive proposte, considerate nel loro insieme, se correttamente specificate e attuate secondo il calendario dettagliato, in linea di principio potessero consentire di affrontare le questioni, il 13 ottobre 2022 il Consiglio, facendo seguito alla richiesta dell'Ungheria, ha stabilito che esistevano circostanze eccezionali a norma dell'articolo 6, paragrafo 10, del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 sufficienti a giustificare la proroga di altri due mesi del termine per l'adozione della decisione di esecuzione, in modo da concedere alla Commissione e al Consiglio tempo sufficiente per valutare l'adozione e l'effettiva attuazione delle misure correttive, tenuto conto del loro elevato numero e della loro complessità tecnica.

- (32) Al fine di rispettare i termini fissati nei principali passaggi attuativi, l'Ungheria ha proceduto all'adozione di diversi atti legislativi tra la fine di settembre e l'inizio di ottobre 2022. Sono state necessarie ulteriori intense discussioni tra le autorità ungheresi e i servizi della Commissione per cercare di garantire che tali atti fossero pienamente allineati alle misure correttive e che fossero efficaci. A seguito di tali discussioni, il 15 novembre 2022 il governo ungherese ha presentato all'Assemblea nazionale il cosiddetto "pacchetto servizi", con una serie di proposte di modifica dei testi giuridici adottati alla fine di settembre e all'inizio di ottobre 2022.

Il pacchetto servizi è composto da due disegni di legge, uno (T/2033) per l'adozione secondo la procedura ordinaria, per il quale la votazione finale ha avuto luogo il 22 novembre 2022, e l'altro (T/2032) per l'adozione secondo la procedura applicabile alle leggi cardinali (che richiedono la maggioranza dei due terzi) per il quale la votazione finale ha avuto luogo il 7 dicembre 2022. L'Assemblea nazionale ha adottato entrambi gli atti. Con lettere presentate alla Commissione il 19 novembre, 26 novembre, 6 dicembre e 7 dicembre 2022, l'Ungheria ha informato la Commissione in merito alle azioni intraprese per attuare gli impegni precedentemente assunti.

- (33) Il 30 novembre 2022 la Commissione ha pubblicato una comunicazione sulle misure correttive notificate dall'Ungheria, che fornisce al Consiglio una valutazione dell'adeguatezza delle misure correttive adottate dall'Ungheria a partire dal 19 novembre 2022. A seguito della richiesta del Consiglio del 6 dicembre 2022, il 9 dicembre 2022 la Commissione ha fornito una valutazione aggiornata delle ulteriori misure adottate dall'Ungheria fino al 7 dicembre 2022. La comunicazione della Commissione del 30 novembre 2022 [e la valutazione aggiornata del 9 dicembre 2022,] unitamente alla relazione che accompagna la proposta della Commissione, costituisce la base delle deliberazioni del Consiglio.

a) **Rafforzamento della prevenzione, individuazione e rettifica delle illegalità e delle irregolarità riguardanti l'esecuzione dei fondi dell'Unione attraverso un'Autorità per l'integrità di nuova istituzione**

- (34) L'Ungheria si è impegnata a istituire una nuova Autorità per l'integrità con l'obiettivo di rafforzare la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei conflitti di interessi e della corruzione, nonché di altre illegalità e irregolarità nell'attuazione di qualsiasi sostegno finanziario dell'Unione. La creazione dell'Autorità per l'integrità, un nuovo organismo nel contesto ungherese, è una misura orizzontale volta a porre rimedio alle violazioni sistemiche dei principi dello Stato di diritto in materia di appalti pubblici che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. Si tratta pertanto di una delle misure correttive principali proposte dall'Ungheria per rispondere alle preoccupazioni sollevate dalla Commissione.
- (35) Nella misura correttiva proposta l'Ungheria ha incluso una serie di elementi che al momento della proposta della Commissione sono stati valutati positivamente, in particolare per quanto riguarda: i) lo scopo e gli obiettivi della nuova Autorità per l'integrità, ii) l'ambito del suo mandato e i suoi ampi poteri, compresi il potere di ordinare alle amministrazioni aggiudicatrici di sospendere le offerte, il potere di chiedere agli organi amministrativi d'indagine di svolgere indagini, il potere di raccomandare l'esclusione di specifici operatori economici dal finanziamento dell'Unione; il diritto di chiedere un riesame giudiziario di tutte le decisioni delle autorità in materia di procedure di appalto pubblico che ricevono un qualsiasi sostegno dell'Unione (e che possono essere soggette a controllo giurisdizionale) ecc.; iii) le norme relative alla nomina del consiglio dell'Autorità per l'integrità e al coinvolgimento di un "comitato sull'ammissibilità" per garantire la piena indipendenza dell'Autorità per l'integrità. Inoltre, l'Ungheria si è impegnata affinché l'Autorità per l'integrità si basi su fatti accertati da decisioni giudiziarie, possa adire gli organi giurisdizionali e le sue decisioni siano soggette a controllo giurisdizionale.

Per questo motivo l'Ungheria si è anche impegnata a far sì che tutti i tribunali ungheresi che si occupano di cause civili, amministrative e penali, comprese quelle pertinenti per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione, rispettino i requisiti di indipendenza e imparzialità e siano costituiti per legge, conformemente all'articolo 19, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea (TUE) e al pertinente *acquis* dell'Unione. L'Ungheria si è inoltre impegnata ad adottare i principali passaggi attuativi per la creazione dell'Autorità per l'integrità entro il 19 novembre 2022. In seguito alla presentazione della proposta della Commissione, il 4 ottobre 2022 l'Ungheria ha adottato la legge che istituisce l'Autorità per l'integrità (legge XXVII del 2022 sul controllo dell'uso dei fondi del

bilancio dell'Unione europea, la "legge sull'Autorità per l'integrità"), entrata in vigore l'11 ottobre 2022. Ulteriori modifiche alla legge sull'Autorità per l'integrità sono state introdotte nell'ambito dei due disegni di legge che compongono il "pacchetto servizi" presentato all'Assemblea nazionale il 15 novembre 2022 e votato il 22 novembre 2022 e il 7 dicembre 2022. Come richiesto nella misura correttiva, l'Ungheria ha consultato il Consiglio d'Europa e l'OCSE nel processo che ha portato all'adozione della legge sull'Autorità per l'integrità e ha tenuto conto di alcune raccomandazioni. Parallelamente alle procedure legislative, il 23 settembre 2022 le autorità ungheresi hanno avviato la procedura di selezione e nomina dei membri del comitato sull'ammissibilità e successivamente, il 14 ottobre 2022, dei membri del consiglio dell'Autorità per l'integrità, che sono stati infine nominati entro il 4 novembre 2022. L'Autorità per l'integrità ha tenuto la sua prima riunione ufficiale il 18 novembre 2022.

- (36) Tuttavia, come rilevato dalla Commissione nella comunicazione del 30 novembre 2022 e confermato il 9 dicembre 2022 a seguito di una valutazione approfondita, il quadro normativo per l'Autorità per l'integrità stabilito nella legge sull'Autorità per l'integrità non soddisfa determinati impegni assunti nell'ambito della misura correttiva, che pertanto non può essere considerata pienamente efficace e adeguata ai sensi del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092. Le debolezze, i rischi e le carenze della misura correttiva, che compromettono l'efficacia e l'indipendenza dell'Autorità per l'integrità e la sua capacità di rispondere alle conclusioni della Commissione, sono in particolare i seguenti: i) la mancanza di una norma chiara che stabilisca che l'Autorità per l'integrità manterrà la propria competenza dopo il ritiro di un progetto dal finanziamento dell'Unione; ii) le debolezze del sistema di controllo giurisdizionale delle decisioni delle amministrazioni aggiudicatrici che non seguono le raccomandazioni dell'Autorità per l'integrità; iii) le debolezze della procedura di revoca; iv) la relazione tra poteri diretti e poteri di vigilanza dell'Autorità per l'integrità in relazione ai diversi gruppi di dichiaranti e il mancato trasferimento di poteri all'Autorità per l'integrità per la verifica delle dichiarazioni patrimoniali dei membri del governo; v) la limitazione dell'ambito di applicazione connessa alla mancata inclusione di tutti i "funzionari ad alto rischio" nell'ambito dei poteri di verifica dell'Autorità per l'integrità in relazione alle dichiarazioni patrimoniali. Il Consiglio ritiene che, per questi motivi ulteriormente esposti nella comunicazione della Commissione, le debolezze individuate, in particolare quelle che limitano i poteri dell'Autorità per l'integrità, siano di una gravità tale da compromettere seriamente la capacità dell'Autorità per l'integrità di porre rimedio alle violazioni sistemiche dei principi dello Stato di diritto in materia di appalti pubblici che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.

b) Task force anticorruzione

- (37) L'Ungheria si è impegnata a istituire una task force anticorruzione incaricata, tra l'altro, di esaminare le misure anticorruzione esistenti e di elaborare proposte per il miglioramento delle attività di prevenzione, individuazione, indagine, azione penale e imposizione di sanzioni contro le pratiche di corruzione. Un elemento chiave della misura correttiva riguardava la partecipazione piena, strutturata ed efficace di attori non governativi attivi nel settore anticorruzione insieme ai rappresentanti del governo. L'Ungheria si è impegnata inoltre a svolgere ampie consultazioni con i portatori di interessi nazionali e internazionali, compresa la Commissione, durante la preparazione del progetto di atto normativo. L'Ungheria si è impegnata ad adottare i principali passaggi attuativi al fine di definire il quadro normativo per la nuova task force anticorruzione entro il 30 settembre 2022. In linea con la misura correttiva, le pertinenti disposizioni della legge sull'Autorità per l'integrità prevedono che il 50 % dei membri della nuova task force anticorruzione rappresenti attori non governativi e sia selezionato sulla base di un processo di selezione aperto, trasparente e non discriminatorio, con criteri oggettivi relativi alle competenze e al merito. In seguito alla presentazione della proposta della Commissione, l'Ungheria ha consultato l'OCSE e il Consiglio d'Europa e ha previsto l'istituzione della nuova task force anticorruzione nel quadro della legge sull'Autorità per l'integrità. La nuova task force anticorruzione è stata infine istituita il 1° dicembre 2022.
- (38) Alla luce di tali sviluppi, sulla base della valutazione della Commissione, il Consiglio ritiene che l'Ungheria abbia adottato i principali passaggi attuativi pertinenti e che il quadro normativo per la nuova task force anticorruzione stabilito nella legge sull'Autorità per l'integrità rispetti gli impegni stabiliti dalla misura correttiva.

c) Rafforzamento del quadro anticorruzione

- (39) L'Ungheria si è impegnata ad adottare entro il 30 settembre 2022 strategie antifrode e anticorruzione che definiscano i compiti degli enti coinvolti nell'attuazione di qualsiasi sostegno finanziario dell'Unione in relazione alla prevenzione, all'individuazione e alla rettifica di frodi, conflitti di interessi e corruzione. L'Ungheria si è inoltre impegnata ad ampliare l'ambito di applicazione personale e materiale delle dichiarazioni patrimoniali a partire dal 1° novembre 2022. Si tratta di una misura correttiva di carattere orizzontale e sistemico volta a combattere la corruzione e a garantire la trasparenza nella sfera politica. È pertanto una delle principali misure correttive proposte dall'Ungheria.
- (40) In seguito alla presentazione della proposta della Commissione, l'Ungheria ha intrapreso una serie di misure volte ad affrontare i principali passaggi attuativi della misura correttiva. Il 30 settembre 2022 l'Ungheria ha adottato la strategia contro la frode e la corruzione per il periodo di programmazione 2021-2027 e per l'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza (decisione del governo 1470/2022). La strategia è stata successivamente modificata e una nuova versione è stata adottata e pubblicata il 15 novembre 2022 (decisione del governo 1540/2022). Il 25 ottobre 2022 l'Assemblea nazionale ha adottato la "legge sulle dichiarazioni patrimoniali" (legge XXXI del 2022), entrata in vigore il 1° novembre 2022 con alcune eccezioni. Il 15 novembre 2022 l'Ungheria ha presentato all'Assemblea nazionale un disegno di legge modificativo relativo alla "legge sulle dichiarazioni patrimoniali", nell'ambito del pacchetto servizi adottato [il 7 dicembre 2022].
- (41) Per quanto riguarda le strategie antifrode e anticorruzione, nella comunicazione del 30 novembre 2022 la Commissione ha rilevato che, nonostante il mancato rispetto del termine concordato a causa dell'adozione delle modifiche, l'Ungheria ha comunque rispettato gli impegni indicati nella misura correttiva. Per quanto riguarda le dichiarazioni patrimoniali, la Commissione ha constatato che, in linea con la misura correttiva, la legge sulle dichiarazioni patrimoniali estende l'ambito di applicazione personale delle dichiarazioni patrimoniali alle persone incaricate di alte funzioni politiche e ai membri dell'Assemblea nazionale, nonché ai parenti che appartengono allo stesso nucleo familiare. La legge estende inoltre l'ambito di applicazione materiale delle dichiarazioni patrimoniali a tutti i beni rilevanti. Tuttavia, sulla base della valutazione della Commissione, nel quadro normativo per la dichiarazione patrimoniale istituito dall'Ungheria permangono importanti debolezze, rischi e carenze, in particolare: i) la mancanza di chiarezza e di certezza del diritto per quanto riguarda gli obblighi di informativa per gli immobili, anche proprietà al di fuori della giurisdizione dell'Ungheria; ii) la mancanza di chiarezza in merito all'ambito di applicazione personale, materiale e temporale della dichiarazione patrimoniale, al reddito e agli interessi economici di taluni dirigenti, funzionari e membri dell'Assemblea nazionale, nonché dei loro coniugi o conviventi e figli che appartengono allo stesso nucleo familiare; iii) la mancata inclusione nella legge sulle dichiarazioni patrimoniali di un riferimento esplicito all'istituzione di un sistema di dichiarazioni patrimoniali presentate elettronicamente in formato digitale, da archiviare in una banca dati consultabile gratuitamente e senza necessità di registrazione. Il Consiglio ritiene che, per questi motivi, ulteriormente esposti nella comunicazione della Commissione, le debolezze individuate creino possibili lacune normative e, di conseguenza, compromettano l'efficacia della misura correttiva.

d) Garanzia di trasparenza nell'uso del sostegno dell'Unione da parte delle fondazioni di interesse pubblico per la gestione del patrimonio

- (42) L'Ungheria si è impegnata a garantire la trasparenza del ricorso al sostegno dell'Unione da parte delle fondazioni di interesse pubblico per la gestione del patrimonio, modificando il relativo quadro normativo entro il 30 settembre 2022. In seguito alla presentazione della proposta della Commissione, l'Assemblea nazionale ha adottato un atto legislativo che modifica alcune leggi concernenti le fondazioni di interesse pubblico per la gestione del patrimonio che svolgono funzioni pubbliche, l'Amministrazione nazionale delle imposte e delle dogane e i controlli dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode in relazione al controllo dell'utilizzo dei fondi del bilancio dell'Unione europea (legge XXIX del 2022), la cui entrata in vigore è avvenuta il 13 ottobre 2022.
- (43) In linea con la misura correttiva, la legge XXIX del 2022 ha introdotto modifiche che hanno ampliato il campo di applicazione delle norme sugli appalti pubblici e sul conflitto di interessi per includere anche le fondazioni di interesse pubblico per la gestione del patrimonio che svolgono funzioni pubbliche. Tuttavia, il quadro normativo non impedisce ancora ai funzionari di alto livello, compresi gli alti dirigenti politici dell'Assemblea nazionale e degli organismi autonomi ungheresi, di far parte dei consigli di amministrazione delle fondazioni di interesse pubblico per

la gestione del patrimonio, come ripetutamente richiesto dalla Commissione. Inoltre, il 1° novembre 2022 l'Ungheria ha reintrodotta la possibilità (mediante un'eccezione al divieto generale) per gli alti dirigenti politici di avere altri impieghi retribuiti, anche nei consigli di amministrazione delle fondazioni di interesse pubblico per la gestione del patrimonio. Il Consiglio ritiene che, per questi motivi, ulteriormente esposti nella comunicazione della Commissione, le debolezze del quadro normativo, associate ai nuovi sviluppi legislativi, aggravino il possibile conflitto di interessi che la misura correttiva era intesa ad affrontare, rendendolo pertanto inadeguato a rispondere alle preoccupazioni inizialmente sollevate dalla Commissione.

e) Introduzione di una procedura specifica in caso di reati speciali connessi all'esercizio dell'autorità pubblica o alla gestione del patrimonio pubblico

- (44) L'Ungheria si è impegnata a istituire una nuova procedura di controllo giurisdizionale per reati speciali connessi all'esercizio dell'autorità pubblica o alla gestione del patrimonio pubblico. Nell'ambito della misura correttiva, la nuova procedura deve prevedere il controllo giurisdizionale della decisione con cui la procura o l'autorità inquirente archivia una denuncia di reato o chiude il procedimento penale (ossia pone fine all'indagine penale senza rinvio a giudizio) riguardo a pratiche di corruzione o connesse alla corruzione. La nuova procedura deve conferire al giudice istruttore il potere di ordinare l'avvio o la prosecuzione dei procedimenti penali. Qualsiasi persona fisica e giuridica, ad eccezione delle autorità pubbliche, potrebbe presentare istanze nell'ambito della procedura, il che potrebbe anche sfociare nella presentazione di un'istanza di rinvio a giudizio dinanzi a un tribunale. Questa misura correttiva è una misura orizzontale che mira a risolvere problemi strutturali con l'efficacia dell'azione penale in Ungheria e a garantire che siano adottate misure efficaci e dissuasive per assicurare la tutela degli interessi finanziari dell'Unione, in linea con l'articolo 325 TFUE. Si tratta pertanto di una delle misure correttive principali proposte dall'Ungheria per rispondere alle preoccupazioni sollevate dalla Commissione.
- (45) L'Ungheria ha incluso nella misura correttiva proposta una serie di elementi che sono stati valutati positivamente al momento della proposta della Commissione, quali la possibilità per le persone giuridiche di presentare istanza per l'avvio della procedura di controllo giurisdizionale, una posizione procedurale privilegiata garantita per la persona che segnala un reato, un riferimento al fatto che la competenza esclusiva a giudicare nelle cause nell'ambito della nuova procedura sarà attribuita a un tribunale specializzato (ossia il tribunale distrettuale centrale di Buda), un riferimento al fatto che tutti gli organi giurisdizionali e i giudici inquirenti coinvolti nella nuova procedura saranno conformi all'articolo 19 TUE e al pertinente *acquis* dell'Unione, e un termine ragionevole per la procedura in generale. L'Ungheria si è inoltre impegnata ad adottare i principali passaggi attuativi per l'adozione e l'entrata in vigore delle necessarie modifiche del codice di procedura penale e dei pertinenti regolamenti di attuazione entro il 15 novembre 2022. In seguito alla presentazione della proposta della Commissione, il 3 ottobre 2022 l'Assemblea nazionale ha adottato una legge che modifica la legge XC del 2017 sul codice di procedura penale ("legge sul controllo giurisdizionale"), che è entrata in vigore il 15 novembre 2022 ed è stata ulteriormente modificata a seguito di scambi con la Commissione e adottata in una versione modificata il 22 novembre 2022. L'Ungheria ha avviato un riesame *ex ante* dinanzi alla Corte costituzionale ungherese, che ha constatato che la legge sul controllo giurisdizionale è conforme al principio del monopolio della procura sancito dalla legge fondamentale ungherese. L'Ungheria ha infine presentato alla Commissione i progetti di decreti che stabiliscono i regolamenti di esecuzione necessari per l'applicazione della nuova procedura di riesame e si è impegnata ad adottarli senza ritardo in modo da garantirne l'entrata in vigore il 1° gennaio 2023.
- (46) La legge sul controllo giurisdizionale attua una serie di impegni proposti nelle misure correttive introducendo le relative modifiche al codice di procedura penale. La Commissione ha accolto con favore anche le ulteriori misure adottate dall'Ungheria nel quadro della modifica della legge sul controllo giurisdizionale, quali il potere dell'Autorità per l'integrità di presentare un'istanza di revisione o di nuova revisione e l'abolizione del potere del procuratore generale di presentare un ricorso straordinario contro le decisioni. Tuttavia, come dimostrato dalla valutazione della Commissione, disposizioni specifiche della legge sul controllo giurisdizionale introducono nella procedura un margine di discrezionalità che potrebbe essere utilizzato per influenzare l'esito a seguito di un'istanza di revisione o di procedimento, compromettendo l'efficacia e l'adeguatezza complessiva della misura correttiva. In particolare, i) le norme applicabili non indicano chiaramente le conseguenze giuridiche per la procura di una decisione giudiziaria che annulli la sua decisione a seguito di un'istanza di revisione. Poiché non vi è alcuna garanzia che alle decisioni

oggetto di controllo giurisdizionale sia dato il dovuto seguito mediante un'azione penale corretta, il potere discrezionale conferito al pubblico ministero compromette gravemente l'efficacia e quindi l'adeguatezza della misura correttiva. Inoltre, ii) per i casi che possono essere oggetto di un'istanza di azione penale, la legge sul controllo giurisdizionale richiede che l'organo giudicante esamini il motivo dell'azione penale a porte chiuse e senza l'audizione di prove, il che si aggiunge all'esame preliminare dei motivi formali a norma della nuova procedura.

Sulla base della valutazione della Commissione e dei motivi ivi forniti, un tale esame da parte dell'organo giudicante del motivo dell'istanza di azione penale costituisce un filtraggio sostanziale che rischierebbe di anticipare o impedire una decisione nel merito, senza la possibilità di cercare e di raccogliere prove nel caso di specie. Si tratta di un provvedimento inutile che compromette l'efficacia della misura correttiva. Infine, la legge sul controllo giurisdizionale non chiarisce l'ambito di applicazione delle nuove norme nel tempo e, in particolare, non chiarisce che la nuova procedura si applicherà anche ai reati (non prescritti) commessi prima del 1° gennaio 2023. Il Consiglio ritiene che, per questi motivi e per quelli illustrati ulteriormente nella comunicazione della Commissione, le debolezze individuate siano di una gravità tale da compromettere gravemente l'adeguatezza della misura correttiva ad affrontare le questioni dell'inefficacia delle indagini, dell'azione penale e delle sanzioni per i reati nel settore del patrimonio pubblico.

f) Rafforzamento dei meccanismi di audit e controllo per garantire un uso corretto del sostegno dell'Unione

- (47) L'Ungheria si è impegnata a rafforzare i meccanismi di audit e controllo per garantire un uso corretto del sostegno dell'Unione includendo nella relativa legislazione nazionale disposizioni volte a rafforzare le norme e le procedure per prevenire, individuare e risolvere in modo più efficace i conflitti di interessi nell'utilizzo dei fondi dell'Unione in conformità dell'articolo 61 del regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio⁽⁴⁾, compreso un meccanismo di controllo efficace della validità delle dichiarazioni sui conflitti di interessi. In seguito alla presentazione della proposta della Commissione, l'Ungheria ha intrapreso una serie di misure volte a realizzare i principali passaggi attuativi di questa misura correttiva. In particolare, l'Assemblea nazionale ha adottato e successivamente modificato la legge XXVIII del 2022 che ha istituito la direzione sull'audit interno e sull'integrità presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e le fornisce garanzie di indipendenza ed efficacia. Il pacchetto servizi comprendeva anche un disegno di legge per la modifica del quadro normativo che disciplina la direzione generale per l'audit dei fondi europei ("EUTAF"). L'Ungheria ha poi adottato il decreto governativo 373/2022, il decreto modificativo 374/2022 e il decreto governativo 463/2022, che rafforzano le norme e le procedure per prevenire, individuare e risolvere in modo più efficace i conflitti di interessi. Sulla base della comunicazione della Commissione del 30 novembre 2022 e dei motivi ivi forniti, il Consiglio ritiene che l'Ungheria abbia eseguito i principali passaggi attuativi e che i testi legislativi pertinenti rispettino gli impegni stabiliti dalla misura correttiva.

g) Riduzione della percentuale di procedure di gara con offerte uniche finanziate con fondi dell'Unione

- (48) L'Ungheria si è impegnata a ridurre, entro il 31 dicembre 2022, a meno del 15% la percentuale di procedure di gara finanziate con fondi dell'Unione e chiuse nel 2022 con offerte uniche, misurata con la metodologia del quadro di valutazione del mercato unico. Il principale passaggio attuativo di questa misura era l'effettuazione del primo audit da parte dell'EUTAF sulla conformità alla metodologia del quadro di valutazione del mercato unico entro il 30 settembre 2022. L'Ungheria ha presentato la relazione il 7 ottobre 2022 e, in seguito alle osservazioni della Commissione, ha presentato una versione definitiva riveduta il 3 novembre 2022. L'audit ha concluso che la metodologia utilizzata era adeguata e in linea con la metodologia utilizzata dal quadro di valutazione del mercato unico, con un'eccezione, per la quale l'EUTAF ha formulato una raccomandazione. Sulla base della comunicazione della Commissione del 30 novembre 2022 e dei motivi ivi forniti, il Consiglio ritiene che l'Ungheria abbia eseguito il principale passaggio attuativo come richiesto dalla misura correttiva.

⁽⁴⁾ Regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, 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. 966/2012 (GU L 193 del 30.7.2018, pag. 1).

i) Sviluppo di uno strumento di segnalazione delle offerte uniche per monitorare e riferire in merito alle procedure di appalto pubblico chiuse con offerte uniche

(49) L'Ungheria si è impegnata a sviluppare entro il 30 settembre 2022 un nuovo strumento di monitoraggio e segnalazione per misurare la quota di procedure di appalto che risultano essere a offerta unica finanziate con risorse nazionali o con il sostegno dell'Unione o entrambi. In seguito alla presentazione della proposta della Commissione, l'Ungheria ha intrapreso una serie di misure volte a realizzare i principali passaggi attuativi di tale misura correttiva. In particolare, l'Ungheria ha sviluppato un nuovo strumento di monitoraggio e segnalazione che è stato oggetto di audit ed è stato valutato operativo, funzionale e in grado di monitorare la proporzione di procedure di appalto con offerta unica. In linea con la misura correttiva, lo strumento di segnalazione sarà ulteriormente sviluppato entro il 31 dicembre 2022 per includere dati sulle indicazioni geografiche. Sulla base della comunicazione della Commissione del 30 novembre 2022 e dei motivi ivi forniti, il Consiglio ritiene che l'Ungheria abbia eseguito i principali passaggi attuativi e che lo strumento di segnalazione delle offerte uniche sia stato sviluppato e sia operativo come richiesto dalla misura correttiva.

j) Sviluppo di un sistema elettronico per gli appalti pubblici per aumentare la trasparenza

(50) Al fine di aumentare la trasparenza negli appalti pubblici, l'Ungheria si è impegnata a creare e pubblicare sul sito web del sistema elettronico per gli appalti pubblici una banca dati contenente informazioni su tutti gli avvisi di aggiudicazione di procedure di appalto pubblico in una forma strutturata, compresi i numeri identificativi delle società e i nomi di ogni singolo membro dei consorzi e dei subappaltatori. Tale banca dati deve essere regolarmente aggiornata e messa a disposizione del pubblico a titolo gratuito. In seguito alla presentazione della proposta della Commissione, l'Ungheria ha informato la Commissione che lo sviluppo di una banca dati con le funzionalità richieste è stato completato entro il 30 settembre 2022. Sulla base della valutazione della Commissione delle funzionalità della nuova banca dati, il Consiglio ritiene che l'Ungheria abbia eseguito il principale passaggio attuativo pertinente di questa misura e l'abbia portato a compimento.

k) Elaborazione di un quadro di misurazione della performance che valuti l'efficienza degli appalti pubblici e la loro efficacia in termini di costi

(51) Al fine di rispettare l'impegno di elaborare, entro il 30 settembre 2022, un quadro di misurazione della performance inteso a valutare l'efficienza degli appalti pubblici e la loro efficacia in termini di costi, da rendere operativo entro il 30 novembre 2022, l'Ungheria ha adottato il 5 settembre 2022 la decisione governativa 1425/2022. Il 30 novembre 2022 l'Ungheria ha pubblicato sul sito web del sistema elettronico per gli appalti pubblici un documento che stabilisce il quadro di misurazione della performance. Sulla base della valutazione della Commissione del quadro di cui alla decisione governativa 1425/2022, il Consiglio ritiene che l'Ungheria abbia eseguito il principale passaggio attuativo pertinente e abbia rispettato i suoi impegni per questa misura.

o) Applicazione di ARACHNE, lo strumento di valutazione del rischio della Commissione

(52) Per quanto riguarda le preoccupazioni espresse in merito alla capacità dell'Ungheria di migliorare i controlli sui conflitti di interessi in relazione all'utilizzo dei fondi dell'Unione, l'Ungheria si è impegnata ad applicare procedure per un uso sistematico ed esteso di tutte le funzionalità dello strumento unico di estrazione di dati e valutazione del rischio (ARACHNE) che la Commissione mette a disposizione degli Stati membri per qualsiasi sostegno dell'Unione e per tutti i periodi di programmazione, al fine di prevenire e individuare efficacemente i conflitti di interessi, le frodi, la corruzione, la duplicazione dei finanziamenti e altre irregolarità. Il 30 settembre 2022 il governo ungherese ha adottato il decreto governativo 373/2022 e il decreto modificativo 374/2022, con entrata in vigore lo stesso giorno e con disposizioni volte a garantire la trasmissione periodica di determinati dati ad ARACHNE. Sempre lo stesso giorno, il primo pacchetto di dati è stato trasmesso ad ARACHNE. Sulla base della valutazione della Commissione secondo cui il decreto governativo 373/2022 e il decreto modificativo 374/2022 stabiliscono norme dettagliate per l'uso sistematico ed efficace di ARACHNE, il Consiglio ritiene che l'Ungheria abbia eseguito il principale passaggio attuativo pertinente e abbia rispettato i suoi impegni per questa misura.

p) **Rafforzamento della cooperazione con l'OLAF**

- (53) L'Ungheria si è impegnata a rafforzare la cooperazione con l'OLAF designando un'autorità nazionale competente per assistere l'OLAF nello svolgimento dei controlli sul posto in Ungheria nei casi in cui un operatore economico soggetto a tali controlli rifiuti di cooperare. L'Ungheria si è inoltre impegnata a introdurre una sanzione finanziaria dissuasiva da imporre nel caso in cui un operatore economico rifiuti di cooperare con l'OLAF ai fini dei controlli e delle verifiche sul posto dell'OLAF. In seguito alla presentazione della proposta della Commissione, il 4 ottobre 2022 l'Assemblea nazionale ha adottato la legge XXIX del 2022, che ha modificato la legislazione vigente in modo da designare l'Amministrazione nazionale delle imposte e delle dogane quale autorità nazionale competente ad assistere l'OLAF e da introdurre una sanzione finanziaria dissuasiva da imporre nel caso in cui un operatore economico rifiuti di cooperare con l'OLAF. Sulla base della valutazione della Commissione, il Consiglio ritiene che l'Ungheria abbia eseguito i principali passaggi attuativi pertinenti e abbia rispettato i suoi impegni per questa misura.

q) **Adozione di un atto legislativo che garantisca una maggiore trasparenza della spesa pubblica**

- (54) Nell'ambito della serie di misure correttive, l'Ungheria si è impegnata ad adottare entro il 31 ottobre 2022 un atto legislativo che garantisca una maggiore trasparenza della spesa pubblica istituendo l'obbligo per tutti gli organismi pubblici di pubblicare proattivamente in un registro centrale una serie predefinita di informazioni sull'utilizzo dei fondi pubblici. In seguito alla presentazione della proposta della Commissione, l'8 novembre 2022 l'Assemblea nazionale ha adottato la legge XL del 2022, successivamente modificata il 22 novembre 2022 nell'ambito del pacchetto servizi. Il 7 dicembre 2022 è stata adottata un'ulteriore modifica delle disposizioni relative all'istituzione di un'ulteriore procedura amministrativa in materia di trasparenza. La valutazione della Commissione ha concluso che l'Ungheria ha eseguito i principali passaggi attuativi richiesti, nonostante il ritardo nella loro attuazione. Tuttavia, sulla base della valutazione della Commissione aggiornata il 9 dicembre 2022, nel quadro normativo permane una debolezza che ne compromette l'efficacia, in particolare l'assenza di un obbligo per tutte le amministrazioni aggiudicatrici di pubblicare informazioni in mancanza di dati sull'"organismo responsabile" della spesa pubblica, l'amministrazione aggiudicatrice o i prestatori di servizi, i fornitori e i fornitori di capacità nell'insieme minimo di dati da caricare nel registro centrale.
- (55) In sintesi, l'Ungheria ha intrapreso una serie di misure volte a realizzare i principali passaggi attuativi (legislativi e non legislativi) elencati nell'allegato della relazione che accompagna la proposta della Commissione e molti degli impegni assunti dall'Ungheria nelle misure correttive possono essere considerati rispettati, come indicato sopra. Tali valutazioni positive non pregiudicano ulteriori sviluppi in relazione alle misure correttive che devono essere sostanziate nella pratica o richiedono un periodo di attuazione più lungo in linea con gli impegni assunti dall'Ungheria.
- (56) Permangono tuttavia importanti debolezze, rischi e carenze in una serie di misure correttive. In particolare, debolezze significative continuano a compromettere gravemente l'adeguatezza delle misure correttive di carattere orizzontale, strutturale e sistemico e che sono di fondamentale importanza per porre rimedio alle violazioni sistemiche dei principi dello Stato di diritto in materia di appalti pubblici, come anche l'efficacia dell'azione della procura e della lotta contro la corruzione in Ungheria. Tali debolezze mettono pertanto a rischio l'efficacia delle misure correttive adottate nel loro insieme.
- (57) Tenuto conto del carattere orizzontale, strutturale e sistemico delle misure che non sono state ancora portate a compimento, il fatto che l'Ungheria abbia rispettato in modo soddisfacente una serie di impegni in relazione ad altre misure correttive puntuali non è sufficiente per affrontare le violazioni individuate del principio dello Stato di diritto e l'impatto che esse hanno o rischiano di avere sul bilancio dell'Unione. Come chiarito dalla Commissione nella sua valutazione aggiornata del 9 dicembre 2022, con la sola eccezione della misura correttiva relativa alle fondazioni di interesse pubblico per la gestione del patrimonio, le misure correttive devono essere valutate nella loro interezza, come pacchetto globale, alla luce della loro complessiva adeguatezza a porre fine alla situazione e sulla base di una valutazione qualitativa e non meramente quantitativa.

- (58) Di conseguenza, alla luce della valutazione di cui sopra, si dovrebbe concludere che le misure correttive notificate dall'Ungheria, nel loro complesso, così come sono state adottate e in considerazione dei loro dettagli e della conseguente incertezza circa la loro applicazione pratica, non pongono fine alle violazioni individuate dei principi dello Stato di diritto. Poiché i casi di non conformità individuati si riferiscono a violazioni di carattere sistemico, essi incidono in larga misura sulla sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione e sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione in modo sufficientemente diretto.
- (59) Quando constata che le condizioni stabilite nel regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 sono soddisfatte, il Consiglio deve adottare misure di livello adeguato per garantire che il bilancio dell'Unione sia protetto dall'impatto effettivo o potenziale derivante dalle violazioni individuate dei principi dello Stato di diritto.
- (60) In considerazione delle violazioni dei principi dello Stato di diritto individuate nella presente decisione e del loro significativo impatto sul bilancio dell'Unione, e dato che le misure correttive finora adottate dall'Ungheria sono inficiate da debolezze significative che ne compromettono gravemente l'adeguatezza ad affrontare tali violazioni, il Consiglio ritiene che il conseguente rischio per il bilancio dell'Unione permanga elevato. Secondo il considerando 18 del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092, nel determinare le misure da adottare si dovrebbe tenere debitamente conto del grado di cooperazione dello Stato membro interessato. La Commissione ha inizialmente ritenuto che un'approssimazione ragionevole del rischio per il bilancio corrispondesse al 65 % dei fondi dei programmi interessati. Tuttavia, alla luce del numero e dell'importanza delle misure correttive attuate in modo soddisfacente dall'Ungheria per affrontare le violazioni dei principi dello Stato di diritto individuate, sarebbe un'"approssimazione ragionevole" stabilire il rischio per il bilancio al 55 % dei programmi interessati. Di conseguenza, è opportuno sospendere, una volta approvati, il 55 % degli impegni nei programmi interessati. Tale livello può essere considerato un'approssimazione ragionevole delle conseguenze o dei gravi rischi per il bilancio dell'Unione derivanti dalle violazioni individuate dei principi dello Stato di diritto, tenendo conto del grado di cooperazione dell'Ungheria durante la procedura, quale risultante dalle misure correttive attuate, ed è pertanto proporzionato rispetto all'obiettivo di proteggere il bilancio dell'Unione stabilito nel regolamento (UE, Euratom) 2020/2092.
- (61) Per quanto riguarda la scelta tra i vari tipi di misure previsti all'articolo 5 del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092, il Consiglio ritiene che la sospensione degli impegni di bilancio derivanti dai programmi interessati, una volta approvati, fornisca una protezione efficace e tempestiva del bilancio dell'Unione, evitando che le violazioni dei principi dello Stato di diritto individuate nella presente decisione incidano sul bilancio assegnato ai programmi interessati. Allo stesso tempo, la sospensione degli impegni di bilancio consente ancora all'Ungheria di iniziare ad attuare tali programmi conformemente alle norme applicabili e pertanto preserva gli obiettivi della politica di coesione e la posizione dei beneficiari finali. Inoltre, a differenza di altre possibili misure, la sospensione degli impegni di bilancio ha carattere temporaneo e non ha effetti definitivi ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092. La misura può pertanto essere revocata a norma della procedura prevista da tale articolo senza che ciò comporti la perdita dei finanziamenti dell'Unione, a condizione che alla situazione sia pienamente posto rimedio entro due anni. In linea con il principio di proporzionalità, la misura scelta è pertanto sufficiente a garantire la protezione del bilancio dell'Unione pur essendo la meno onerosa, tenuto conto delle circostanze del caso di specie.
- (62) Per quanto riguarda le violazioni individuate in relazione ai trust di interesse pubblico, il quadro normativo ungherese presenta debolezze, come indicato sopra, che non hanno posto rimedio al rischio di conflitto di interessi che la misura correttiva intendeva affrontare. Alla luce dell'inadeguatezza della misura correttiva, permane un grave rischio per il bilancio dell'Unione, che può essere affrontato al meglio con il divieto di assumere nuovi impegni giuridici con trust di interesse pubblico e con enti da questi partecipati nell'ambito di qualsiasi programma in regime di gestione diretta o indiretta. Tale misura non incide sulle dotazioni complessive dei fondi a titolo dei programmi dell'Unione in regime di gestione diretta e indiretta che possono ancora essere utilizzate per altri enti ed è pertanto sufficiente a garantire la protezione del bilancio dell'Unione, pur essendo proporzionata a quanto strettamente necessario per conseguire tale obiettivo.

- (63) In linea con l'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092, la presente decisione lascia impregiudicati gli obblighi dell'Ungheria di attuare i programmi e i fondi interessati dalla presente decisione, in particolare i suoi obblighi nei confronti dei destinatari o beneficiari finali, compreso l'obbligo di effettuare pagamenti nel quadro della normativa settoriale o finanziaria applicabile. L'Ungheria deve riferire alla Commissione in merito al rispetto di tali obblighi ogni tre mesi a decorrere dall'adozione della presente decisione.
- (64) L'Ungheria dovrebbe informare periodicamente la Commissione in merito all'attuazione delle misure correttive che si è impegnata a realizzare, in particolare di quelle che devono essere sostanziate nella pratica o che richiedono periodi di attuazione più lunghi.
- (65) La Commissione dovrebbe continuare a monitorare la situazione in Ungheria ed esercitare, se del caso, le sue prerogative ai sensi del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092. In particolare, la Commissione dovrebbe valutare rapidamente eventuali sviluppi nell'attuazione delle misure correttive proposte dall'Ungheria in modo da presentare senza indugio al Consiglio le necessarie proposte relative alla revoca delle misure a norma dell'articolo 7 del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 qualora non siano più soddisfatte le condizioni per la loro adozione. La Commissione dovrebbe tenere il Consiglio periodicamente informato,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

1. Le condizioni di cui all'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 sono soddisfatte per l'adozione di opportune misure per la protezione del bilancio dell'Unione dalle violazioni dei principi dello Stato di diritto in Ungheria.
2. Le misure correttive proposte dall'Ungheria sulla base dell'articolo 6, paragrafo 5, del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 non sono pienamente adeguate a tenere conto delle conclusioni esposte nella notifica della Commissione inviata all'Ungheria il 27 aprile 2022.

Articolo 2

1. È sospeso il 55 % degli impegni di bilancio nell'ambito dei seguenti programmi operativi della politica di coesione, una volta approvati:
 - a) programma operativo per l'ambiente e l'efficienza energetica Plus;
 - b) programma operativo per il trasporto integrato Plus;
 - c) programma operativo per lo sviluppo del territorio e degli insediamenti Plus.
2. Quando la Commissione esegue il bilancio dell'Unione in regime di gestione diretta o indiretta a norma dell'articolo 62, paragrafo 1, lettere a) e c), del regolamento (UE, Euratom) 2018/1046, non sono assunti impegni giuridici con trust di interesse pubblico costituiti sulla base della legge ungherese IX del 2021 né con eventuali enti partecipati da tali trust di interesse pubblico.

Articolo 3

L'Ungheria informa la Commissione entro il 16 marzo 2023, e successivamente ogni tre mesi, in merito all'attuazione delle misure correttive che nella sua seconda risposta l'Ungheria si è impegnata a realizzare, compresi gli impegni supplementari inclusi nella lettera dell'Ungheria del 13 settembre 2022.

Articolo 4

Gli effetti della presente decisione decorrono dal giorno della notificazione.

Articolo 5

L'Ungheria è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 15 dicembre 2022

Per il Consiglio

Il presidente

M. BEK
