

## III

(Atti preparatori)

## CORTE DEI CONTI

## PARERE N. 1/2018

*[presentato in virtù dell'articolo 322, paragrafo 1, lettera a) del TFUE]*

**concernente la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 maggio 2018, sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri**

(2018/C 291/01)

## INDICE

	<i>Paragrafi</i>	<i>Pagina</i>
INTRODUZIONE . . . . .	1 – 8	2
Contesto . . . . .	1 – 4	2
La Proposta della Commissione . . . . .	5 – 8	3
OSSERVAZIONI DI CARATTERE GENERALE. . . . .	9 – 18	3
Obiettivo generale di tutelare il bilancio dell'Unione. . . . .	9 – 11	3
Il nuovo meccanismo conferisce un notevole potere discrezionale alla Commissione . . . . .	12 – 16	4
Nessuna specifica consultazione dei portatori di interesse . . . . .	17	4
Nessuna valutazione d'impatto . . . . .	18	4
OSSERVAZIONI SPECIFICHE . . . . .	19 – 30	5
Le fonti di riferimento e i criteri non sono esplicitamente indicati . . . . .	19 – 23	5
Nessun termine per la Commissione . . . . .	24	6
Nessun obbligo esplicito che imponga alla Commissione di valutare la possibilità di revocare le misure di sua iniziativa . . . . .	25	6
Nessun requisito che imponga alla Commissione di valutare il potenziale impatto sui beneficiari finali e sul bilancio nazionale . . . . .	26 – 29	6
La cooperazione con la Procura europea non è applicabile a tutti gli Stati membri . . . . .	30	7

LA CORTE DEI CONTI DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in particolare l'articolo 322, paragrafo 1, lettera a) in combinato disposto con il trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica, in particolare l'articolo 106 bis,

vista la proposta della Commissione concernente un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri (nel prosieguo «la Proposta») <sup>(1)</sup>,

vista la richiesta di un parere sulla proposta di cui sopra, presentata dalla Commissione il 3 maggio 2018 e pervenuta alla Corte il 14 maggio 2018,

HA ADOTTATO IL PRESENTE PARERE:

## INTRODUZIONE

### Contesto

1. La comunicazione della Commissione del 2014 «Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto» <sup>(2)</sup> definisce un nuovo quadro volto a garantire una tutela efficace e coerente dello Stato di diritto in tutti gli Stati membri. Tale quadro forniva una struttura all'interno della quale affrontare e risolvere le situazioni di minaccia sistemica allo Stato di diritto, proponendosi di contrastare le minacce future allo Stato di diritto negli Stati membri prima che si verifichino le condizioni per attivare i meccanismi previsti dall'articolo 7 del trattato sull'Unione europea (TUE). Il quadro era inteso completare i meccanismi previsti dall'articolo 7 del TUE e non precludeva il ricorso alla procedura di infrazione ai sensi dell'articolo 258 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea («TFUE»).

2. Come indicato nella comunicazione della Commissione del 2018 «Un quadro finanziario pluriennale nuovo e moderno per un'Unione europea in grado di realizzare efficientemente le sue priorità post-2020» <sup>(3)</sup>, «l'Unione è una comunità di diritto e i suoi valori costituiscono la base stessa della sua esistenza, permeandone l'intera struttura giuridica e istituzionale e tutte le politiche e i programmi. Il rispetto di tali valori dev'essere pertanto garantito in tutte le politiche dell'Unione, compreso il bilancio dell'UE, nell'ambito del quale il rispetto dei valori fondamentali è un requisito essenziale per una gestione finanziaria sana e per finanziamenti europei efficaci. Il rispetto dello Stato di diritto è importante per i cittadini europei, nonché per le iniziative imprenditoriali, l'innovazione e gli investimenti. L'economia europea prospera al massimo laddove il quadro giuridico e istituzionale rispecchia appieno i valori comuni dell'Unione.»

3. In data 14 marzo 2018, il Parlamento europeo ha invitato «la Commissione a proporre un meccanismo secondo cui gli Stati membri che non rispettano i valori sanciti all'articolo 2 del trattato sull'Unione europea (TUE) possono subire conseguenze finanziarie», avvertendo, tuttavia, che «i beneficiari finali del bilancio dell'Unione non possono in alcun modo subire le conseguenze di violazioni delle norme di cui non sono responsabili». Si è dichiarato «convinto che il bilancio dell'Unione non sia lo strumento idoneo per affrontare il mancato rispetto dell'articolo 2 TUE e che le eventuali conseguenze finanziarie dovrebbero essere subite dagli Stati membri indipendentemente dall'esecuzione del bilancio» <sup>(4)</sup>.

4. Secondo la Commissione, «Non esiste [...] attualmente un meccanismo per proteggere il denaro dei contribuenti dell'UE in caso di carenze riguardanti lo Stato di diritto in uno Stato membro» <sup>(5)</sup>. In base alla normativa vigente, gli Stati membri sono tenuti a dimostrare che i sistemi di gestione e controllo e le procedure di gestione dei fondi dell'UE da essi applicati tutelano sufficientemente gli interessi finanziari dell'Unione <sup>(6)</sup>; ove ciò non avvenga, la Commissione adotta azioni correttive (ad esempio, la sospensione dei pagamenti o l'applicazione di rettifiche finanziarie). Se la Commissione ravvisa casi di mancato rispetto dalla normativa UE, può avviare una procedura di infrazione nei confronti di uno Stato membro ai sensi dell'articolo 258 del TFUE. Inoltre, se uno Stato membro non rispetta i valori fondamentali di cui all'articolo 2 del TUE, tra cui lo Stato di diritto, la Commissione può attivare il meccanismo di cui all'articolo 7 del TUE, che potrebbe alla fine condurre alla sospensione di alcuni diritti (tra cui il diritto di voto in sede di Consiglio; cfr. paragrafo 15).

<sup>(1)</sup> COM(2018) 324 *final* del 2 maggio 2018.

<sup>(2)</sup> COM(2014) 158 *final* dell'11 marzo 2014.

<sup>(3)</sup> COM(2018) 98 *final* del 14 febbraio 2018.

<sup>(4)</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 14 marzo 2018 «Il prossimo QFP: preparazione della posizione del Parlamento in merito al QFP per il periodo successivo al 2020» (2017/2052(INI))

<sup>(5)</sup> Cfr. opuscolo della Commissione «Il bilancio UE per il futuro – Sana gestione finanziaria e stato di diritto», <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/20d5496b-526a-11e8-be1d-01aa75ed71a1/language-it>

<sup>(6)</sup> Ai sensi dell'articolo 59, paragrafo 2, del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio (Regolamento finanziario) (GU L 298 del 26.10.2012, pag. 1), «(n)ell'ambito dell'espletamento delle funzioni connesse all'esecuzione del bilancio, gli Stati membri adottano tutte le misure necessarie, comprese misure legislative, regolamentari e amministrative, per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione.[...].»

## La Proposta della Commissione

5. Considerando che l'obiettivo generale della Proposta è di contribuire alla corretta esecuzione del bilancio dell'UE, la Commissione ha scelto come base giuridica della Proposta l'articolo 322, paragrafo 1, lettera a) del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), la stessa base giuridica del regolamento finanziario. La Proposta si configura come un regolamento autonomo nell'ambito del pacchetto normativo del quadro finanziario pluriennale 2021 - 2027.

6. Più specificamente, la Proposta della Commissione mira a stabilire «le norme necessarie per la tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri», che compromettono o rischiano di compromettere la sana gestione finanziaria e la tutela degli interessi finanziari dell'Unione. Pertanto, conferisce alla Commissione la facoltà di avviare la procedura prima che tali rischi si concretizzino. Aumentando la tutela contro le eventuali prassi, omissioni o misure delle autorità nazionali che violano lo Stato di diritto, la Proposta intende avere un impatto positivo sulla sana gestione finanziaria del bilancio dell'UE.

7. La Proposta prevede che la Commissione, tenuto conto delle informazioni e delle osservazioni ricevute dallo Stato membro interessato, presenti al Consiglio una proposta di atto di esecuzione sulle opportune misure (proporzionate alla natura, alla gravità e alla portata della carenza generalizzata riguardante lo Stato di diritto). Tale proposta si considera adottata dal Consiglio, a meno che questo non decida, a maggioranza qualificata, di respingere o modificare la proposta della Commissione entro un mese. Le opportune misure possono comprendere la sospensione, riduzione o limitazione dell'accesso dello Stato membri ai finanziamenti dell'UE, del tutto o in parte.

8. In base alla Proposta, la Commissione è tenuta a valutare la situazione in cui lo Stato membro interessato abbia presentato elementi idonei a dimostrare che le carenze generalizzate accertate sono state colmate o hanno cessato di esistere del tutto o in parte e, in caso di valutazione positiva, a presentare al Consiglio una proposta di decisione relativa alla revoca totale o parziale di tali misure. In assenza di tale decisione entro l'anno n+2, gli impegni sospesi dell'anno n sarebbero definitivamente persi per lo Stato membro interessato.

## OSSERVAZIONI DI CARATTERE GENERALE

### Obiettivo generale di tutelare il bilancio dell'Unione

9. La Corte accoglie favorevolmente l'obiettivo dell'iniziativa legislativa della Commissione di tutelare il bilancio dell'Unione contro le carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto (cfr. **riquadro 1**) in uno Stato membro che compromettono o rischiano di compromettere la sana gestione finanziaria o la tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

#### **Riquadro 1 — Lo Stato di diritto nell'Unione**

La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo, nonché i documenti redatti dal Consiglio d'Europa, in particolare sulla scorta dell'esperienza della commissione di Venezia, forniscono orientamenti in merito al significato essenziale dello Stato di diritto come valore comune dell'UE ai sensi dell'articolo 2 del TUE.

Fra questi principi figurano la legalità, secondo cui il processo legislativo deve essere trasparente, responsabile, democratico e pluralistico; la certezza del diritto; il divieto di arbitrarietà del potere esecutivo; l'indipendenza e l'imparzialità del giudice; il controllo giurisdizionale effettivo, anche per quanto riguarda il rispetto dei diritti fondamentali; e l'uguaglianza davanti alla legge.

10. La Corte rileva che la Commissione fonda il meccanismo proposto sulla necessità di rispettare lo Stato di diritto quale requisito essenziale per assicurare la conformità ai principi della sana gestione finanziaria dei fondi dell'UE. La Corte concorda con l'opinione della Commissione secondo cui decisioni illegittime e arbitrarie delle autorità pubbliche responsabili della gestione dei fondi e del controllo giurisdizionale possono ledere gli interessi finanziari dell'Unione.

11. In qualità di istituzione superiore di controllo dell'Unione, la Corte riconosce che la fiducia di tutti i cittadini dell'UE e delle autorità nazionali nel funzionamento dello Stato di diritto è particolarmente cruciale per l'ulteriore sviluppo dell'UE come «spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne» <sup>(1)</sup>. La Corte riconosce altresì che l'indipendenza e l'imparzialità del potere giudiziario sono essenziali per la sana gestione finanziaria e per la salvaguardia del bilancio dell'UE, in particolare quando si tratta di far rispettare l'esito dei procedimenti giudiziari, lottare contro le frodi e salvaguardare altri interessi legittimi dell'UE.

<sup>(1)</sup> Articolo 3, paragrafo 2, del TUE e articolo 67 del TFUE; COM(2014) 158 *final* dell'11 marzo 2014.

### **Il nuovo meccanismo conferisce un notevole potere discrezionale alla Commissione**

12. La Corte rileva che il meccanismo proposto è più preciso, per quanto riguarda l'obiettivo, l'ambito di applicazione e la gamma di misure che possono essere adottate, rispetto ai meccanismi previsti dall'articolo 7 del TUE, oltre ad essere di più rapida applicazione. Rispetto alle norme vigenti, il progetto di regolamento conferisce alla Commissione maggiore potere discrezionale nelle attività volte a contrastare l'eventuale violazione di uno dei valori fondamentali sanciti dall'articolo 2 del TUE.

13. La Commissione avvierebbe la procedura qualora ravvisasse «motivi fondati» per concludere che le condizioni di cui all'articolo 3 della Proposta sono soddisfatte. A tal fine, può tener conto di tutte le informazioni pertinenti di cui al considerando 12) della Proposta, comprese le sentenze della Corte di giustizia dell'UE, le relazioni della Corte dei conti e le conclusioni e raccomandazioni di organizzazioni internazionali competenti (cfr. paragrafo 19). I criteri per avviare la procedura ed eseguire la valutazione qualitativa non sono però esplicitamente definiti (cfr. paragrafi 20-23).

14. In risposta alla constatazione della Commissione, lo Stato membro interessato fornisce tutte le informazioni necessarie e può formulare osservazioni, di cui la Commissione dovrebbe tenere conto. La Commissione deciderebbe quale misura è adeguata in ciascun singolo caso. La Proposta indica che Commissione applicherebbe il principio di proporzionalità e valuterebbe ciascun caso singolarmente tenendo conto della situazione (gravità, tempo trascorso, durata, ricorrenza, intenzione della condotta e grado di collaborazione, nonché effetti di tale carenza sui rispettivi fondi dell'UE). Anche i criteri per la scelta e la portata delle misure non sono esplicitamente definiti (cfr. paragrafo 20).

15. A norma dell'articolo 7 del TUE, è necessario che il Consiglio deliberi alla maggioranza dei quattro quinti dei suoi membri per constatare la presenza di un evidente rischio di grave violazione dei valori di cui all'articolo 2. Inoltre, per constatare l'esistenza di una violazione grave e persistente, da parte di uno Stato membro, dei valori di cui all'articolo 2, il Consiglio europeo deve deliberare all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo. Dopo aver accertato l'esistenza di tale violazione, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può sospendere alcuni dei diritti derivanti dalla qualità di Stato membro, compresi i diritti di voto in seno al Consiglio. Nel meccanismo proposto, invece, la proposta della Commissione si considera accettata a meno che non sia respinta o modificata dal Consiglio. Per bloccare la proposta della Commissione sarebbe necessaria una maggioranza qualificata del Consiglio entro un mese («voto a maggioranza qualificata inversa»). Il Parlamento europeo sarebbe soltanto informato di eventuali misure proposte o adottate.

16. La mancanza di criteri per l'adozione di queste decisioni in fasi importanti dell'attuazione del regolamento proposto e l'adozione della proposta della Commissione con voto a maggioranza qualificata inversa da parte del Consiglio contribuisce ad accrescere il potere discrezionale conferito alla Commissione nella Proposta.

### **Nessuna specifica consultazione dei portatori di interesse**

17. Ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 3, del TUE, «al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, la Commissione europea procede ad ampie consultazioni delle parti interessate». Più specificamente, l'articolo 2 del protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al trattato, sancisce che «prima di proporre un atto legislativo, la Commissione effettua ampie consultazioni». Pur rilevando che la questione è stata ampiamente dibattuta anche in sede di Parlamento europeo e di Consiglio, la Corte ritiene che sarebbe stato fondamentale che la Commissione avesse proceduto alla specifica consultazione dei portatori di interesse prima di pubblicare la Proposta.

### **Nessuna valutazione d'impatto**

18. Conformemente all'accordo interistituzionale «Legiferare meglio», la Commissione è tenuta ad effettuare valutazioni d'impatto delle proprie iniziative legislative e non legislative, degli atti delegati e delle misure d'esecuzione suscettibili di avere un impatto economico, ambientale o sociale significativo. Nonostante il potenziale impatto sui beneficiari finali (cfr. paragrafo 26) ed il fatto che alcune parti del bilancio dell'UE resteranno probabilmente al di fuori del meccanismo (cfr. paragrafo 28), la Corte rileva che non è stata eseguita alcuna valutazione d'impatto. La Commissione ritiene che le norme adottate in virtù dell'articolo 322 del TFUE forniscano un quadro generale per l'attuazione dei programmi di spesa, per cui non vi sono impatti diretti di natura economica, ambientale o sociale che potrebbe essere utile analizzare. La Corte ritiene invece che una valutazione d'impatto eseguita prima della pubblicazione della Proposta avrebbe consentito agli organi legislativi di attuare un processo decisionale con maggiore cognizione di causa.

**OSSERVAZIONI SPECIFICHE****Le fonti di riferimento e i criteri non sono esplicitamente indicati**

19. La Proposta non menziona esplicitamente quali siano le fonti disponibili a cui la Commissione dovrebbe far riferimento per eseguire la valutazione qualitativa volta ad individuare una carenza generalizzata riguardante lo Stato di diritto che mette a rischio la sana gestione finanziaria. Indica soltanto che la Commissione potrebbe fondare la propria valutazione sulle informazioni provenienti da tutte le fonti disponibili. A giudizio della Corte, specificare più esplicitamente le fonti di riferimento potrebbe migliorare la trasparenza, la tracciabilità e la controllabilità del meccanismo proposto nonché la certezza giuridica e la non arbitrarietà dei poteri esecutivi proposti da conferire alla Commissione. Il **riquadro 2** mostra alcune possibili fonti di riferimento.

**Riquadro 2 — Esempi di possibili fonti di riferimento**

La Commissione potrebbe trovare fonti di riferimento nel Capitolo 23 (Sistema giudiziario e diritti fondamentali) e nel Capitolo 24 (Giustizia, libertà e sicurezza) applicabili ai negoziati di adesione all'UE, nonché nel Meccanismo di cooperazione e verifica (MCV) per la Bulgaria e la Romania, che è stato attivato per affrontare le carenze nei settori della riforma del sistema giudiziario, della lotta alla corruzione e alla criminalità. Altri esempi di possibili fonti di riferimento pertinenti o utili sono l'elenco di criteri per la valutazione dello Stato di diritto stabilito dalla Commissione di Venezia; la raccomandazione CM/Rec(2010)12 del Consiglio d'Europa su «I giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità»; il rapporto della Commissione di Venezia sulle «Norme europee in materia di indipendenza del sistema giudiziario: parte I: Indipendenza dei giudici (CDL-AD(2010)004) e parte II: Il Pubblico ministero (CDL-AD(2010)040)».

20. L'articolo 4, paragrafo 3 della Proposta prevede che le misure adottate siano proporzionate alla natura, alla gravità e alla portata della carenza generalizzata. La proporzionalità dovrebbe essere assicurata tenendo conto della gravità della situazione, della sua durata e ricorrenza, dell'intenzione e del grado di collaborazione dello Stato membro e degli effetti di tale carenza generalizzata sui rispettivi fondi dell'UE.

21. Le misure proposte dovrebbero inoltre «nella misura del possibile, riguardare le azioni dell'Unione effettivamente o potenzialmente compromesse da tale carenza». Tuttavia, non vengono stabiliti criteri precisi per l'adozione di decisioni in fasi fondamentali, come l'avvio della procedura o la scelta e la determinazione della portata delle misure; di conseguenza, non è garantita una applicazione uniforme delle disposizioni.

22. Secondo la Commissione, precisare ulteriormente i criteri non è necessario e sarebbe controproducente, giacché le carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto devono essere accertate mediante una valutazione qualitativa, che non ammette l'utilizzo di criteri quantitativi. Qualsiasi approccio quantitativo indebolirebbe fortemente il meccanismo, in ragione del rischio che tale approccio non contempli tutti i casi possibili. Inoltre, la Commissione sostiene che l'onere della prova per la propria valutazione qualitativa, che è soggetta a controllo giurisdizionale, a carico sia della Commissione che del Consiglio.

23. Nel contesto dei propri audit eseguiti nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi e della procedura per gli squilibri macroeconomici <sup>(1)</sup>, la Corte ha rilevato la presenza di criteri chiari, che le hanno permesso di concludere che esistevano debolezze nell'applicazione trasparente ed uniforme delle due procedure. Alla luce di quanto precede, la Corte ritiene che sia necessario stabilire criteri che consentano di valutare criticamente l'applicazione uniforme delle disposizioni al fine di garantire la parità di trattamento degli Stati membri in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto, che mettono a rischio la sana gestione finanziaria.

**Raccomandazione 1**

La Corte raccomanda che gli organi legislativi stabiliscano criteri chiari e precisi per definire cosa costituisca una carenza generalizzata riguardante lo Stato di diritto, che mette a rischio la sana gestione finanziaria, e per stabilire la portata delle misure nel regolamento proposto o in eventuali norme attuative. Nello stabilire i criteri, occorre tener conto delle fonti di riferimento che la Commissione ha utilizzato nel contesto dei negoziati di adesione all'UE, nonché nel Meccanismo di cooperazione e verifica per seguire i progressi degli Stati membri.

<sup>(1)</sup> Relazione speciale n. 10/2016 «Occorrono ulteriori miglioramenti per garantire un'attuazione efficace della procedura per i disavanzi eccessivi» e relazione speciale n. 3/2018 «Audit della procedura per gli squilibri macroeconomici».

### Nessun termine per la Commissione

24. Pur non fissando alcun termine per la Commissione, il progetto di regolamento stabilisce termini precisi entro cui lo Stato membro interessato deve rispondere alla notifica della Commissione (entro un termine che non può essere inferiore ad un mese), e termini entro cui il Consiglio deve respingere, a maggioranza qualificata, una decisione proposta (entro un mese). La Corte rileva che il trattato non prescrive alcun termine per il meccanismo di cui all'articolo 7 del TUE o per la procedura di infrazione di cui all'articolo 258 del TFUE. La Commissione ha informato la Corte che, in ogni caso, ha l'obbligo di agire entro un termine ragionevole <sup>(1)</sup>.

#### Raccomandazione 2

La Corte raccomanda che gli organi legislativi specificino la base giuridica per stabilire i termini entro cui lo Stato membro interessato deve fornire le informazioni richieste, e per introdurre termini analoghi per la Commissione ove opportuno, ad esempio per la revoca delle misure qualora le carenze generalizzate che hanno condotto alla loro adozione abbiano cessato di esistere.

### Nessun obbligo esplicito che imponga alla Commissione di valutare la possibilità di revocare le misure di sua iniziativa

25. Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 2, della Proposta, la Commissione ha l'obbligo di procedere ad una valutazione in vista della revoca delle misure su richiesta dello Stato membro interessato. La Corte rileva però che la Proposta non contiene alcuna disposizione che imponga alla Commissione di eseguire una valutazione in assenza di tale richiesta, ossia di sua iniziativa, ove vi siano ragioni che lo giustificano. La Commissione ha comunicato alla Corte che avrebbe comunque eseguito tale valutazione.

### Nessun requisito che imponga alla Commissione di valutare il potenziale impatto sui beneficiari finali e sul bilancio nazionale

26. È possibile che siano adottate opportune misure nelle modalità di gestione diretta, indiretta e concorrente, le cui conseguenze, in base alla relazione della Proposta, dovrebbero ricadere «sui responsabili delle carenze individuate». Salvo se altrimenti disposto nella decisione del Consiglio, l'imposizione di opportune misure non pregiudica l'obbligo per i soggetti pubblici o per gli Stati membri di attuare il programma o il fondo interessati dalla misura e l'obbligo di effettuare i pagamenti ai beneficiari finali <sup>(2)</sup>. La Corte sottolinea che la Proposta non contiene alcuna disposizione che indichi come assicurarsi che ciò avvenga. Nella pratica, ciò imporrebbe allo Stato membro interessato di subentrare e pagare o di garantire altrimenti il finanziamento dei progetti o dei programmi.

27. In tale contesto, la Corte rileva che i pagamenti di fondi nazionali e UE potrebbero essere subordinati alla disponibilità di risorse di bilancio, come riscontrato nel corso dei propri audit <sup>(3)</sup>. La Commissione ha comunicato alla Corte di aver proposto, per il prossimo QFP, norme <sup>(4)</sup> che impongono alle autorità nazionali una serie di obblighi riguardanti il pagamento degli importi dovuti ai beneficiari integralmente ed entro il termine previsto. La Corte rileva tuttavia che anche il regolamento sulle disposizioni comuni prevede che le autorità nazionali siano tenute a garantire che ciascun beneficiario riceva l'importo subordinatamente alla disponibilità di finanziamenti <sup>(5)</sup>.

28. L'obiettivo del progetto di regolamento è tutelare il bilancio dell'Unione nella sua interezza. Tuttavia, intende comunque far sì che eventuali ripercussioni delle misure adottate ricadano sui soggetti pubblici responsabili delle carenze generalizzate individuate e non sui beneficiari finali diversi dai soggetti pubblici <sup>(6)</sup> (come gli studenti Erasmus, i ricercatori o le organizzazioni della società civile) o su altri Stati membri (ad esempio, attraverso i programmi di cooperazione

<sup>(1)</sup> Cfr. Cause riunite C-74/00 P e C-75/00 P Falck SpA e Acciaierie di Bolzano SpA/Commissione delle Comunità europee EU:C:2002:524, paragrafo 139-141 <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=47692&pageIndex=0&doclang=IT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=263967>

<sup>(2)</sup> Tale disposizione riflette il punto 119 della risoluzione del Parlamento europeo del 14 marzo 2018 «Il prossimo QFP: preparazione della posizione del Parlamento in merito al QFP per il periodo successivo al 2020» che avverte che «i beneficiari finali del bilancio dell'Unione non possono in alcun modo subire le conseguenze di violazioni delle norme di cui non sono responsabili».

<sup>(3)</sup> Nel corso dei propri audit nei settori a gestione concorrente, la Corte ha riscontrato che alcuni contratti conclusi tra le autorità nazionali ed i beneficiari finali contenevano clausole che collegavano i pagamenti alla disponibilità di risorse di bilancio.

<sup>(4)</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il regolamento (UE) n. 1306/2013 (COM(2018)393 *final*) e Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti (COM(2018)375 *final*).

<sup>(5)</sup> Cfr. articolo 68, paragrafo 1, lettera b) della proposta di regolamento recante le disposizioni comuni.

<sup>(6)</sup> A seconda del regolamento sulla cui base il finanziamento UE è concesso, i beneficiari finali sono anche denominati «destinatari finali».

territoriale europea). Alla luce di questo obiettivo, la Proposta prevede che, nell'ambito della gestione diretta ed indiretta, le misure possano applicarsi unicamente se il beneficiario è un soggetto pubblico. Di conseguenza, se il beneficiario non è un soggetto pubblico, il finanziamento dell'UE ad esso destinato è escluso dalle misure che la Commissione proporrebbe. Senza una valutazione d'impatto che avrebbe consentito di conoscere l'ammontare dei fondi di bilancio che resterebbero necessariamente esclusi dalla tutela del meccanismo proposto, è difficile quantificarne la potenziale entità.

### **Raccomandazione 3**

La Corte raccomanda che gli organi legislativi richiedano alla Commissione di valutare nel dettaglio, nella proposta al Consiglio, come saranno tutelati gli interessi legittimi dei beneficiari finali. Per tutte le misure di cui all'articolo 4, paragrafo 1, della Proposta (come la riduzione degli impegni o la sospensione degli impegni o dei pagamenti), i diritti dei beneficiari finali dovrebbero essere salvaguardati.

29. Nei casi in cui si facesse ricorso a fondi nazionali per sostituire i fondi UE che sono stati sospesi o ridotti, tali fondi dovrebbero provenire dal bilancio nazionale dello Stato membro interessato. Vi sono quindi implicazioni per il bilancio dello Stato membro <sup>(1)</sup>, in particolare nel caso di sospensioni e riduzioni su vasta scala.

### **Raccomandazione 4**

La Corte raccomanda agli organi legislativi di richiedere alla Commissione di valutare, prima di decidere in merito alle opportune misure da proporre, le possibili implicazioni di una riduzione dei finanziamenti UE per il bilancio dello Stato membro interessato, tenendo debitamente conto dei principi di proporzionalità e non discriminazione.

### **La cooperazione con la Procura europea non è applicabile a tutti gli Stati membri**

30. Una carenza generalizzata riguardante lo Stato di diritto in uno Stato membro può riguardare la cooperazione efficace e tempestiva con l'Ufficio europeo per la lotta antifrode e con la Procura europea. La Corte desidera attirare l'attenzione sul fatto che non tutti gli Stati membri partecipano alla cooperazione con la Procura europea, per cui le disposizioni relative alla Procura europea, una volta che sarà stata istituita, si applicano unicamente agli Stati membri partecipanti.

### **Raccomandazione 5**

La Corte raccomanda agli organi legislativi di chiarire che le disposizioni relative alla Procura europea possono, una volta che sarà stata istituita, essere applicate solo agli Stati membri partecipanti.

Il presente parere è stato adottato dalla Corte dei conti europea a Lussemburgo, nella riunione del 12 luglio 2018.

*Per la Corte dei conti europea*

Klaus-Heiner LEHNE

*Presidente*

---

<sup>(1)</sup> Nella risoluzione del 14 marzo 2018, il Parlamento europeo si è dichiarato «convinto che il bilancio dell'Unione non sia lo strumento idoneo per affrontare il mancato rispetto dell'articolo 2 TUE e che le eventuali conseguenze finanziarie dovrebbero essere subite dagli Stati membri indipendentemente dall'esecuzione del bilancio».