



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 18.9.2022
COM(2022) 485 final

2022/0295 (NLE)

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**

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

- (1) Il regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio¹, del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la tutela del bilancio dell'Unione ("regolamento sulla condizionalità") prevede, all'articolo 4, paragrafo 1, che "sono adottate opportune misure qualora siano accertate, ai sensi dell'articolo 6, violazioni dei principi dello Stato di diritto in uno Stato membro che compromettono o rischiano seriamente di compromettere in modo sufficientemente diretto la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o la tutela degli interessi finanziari dell'Unione".
- (2) L'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento sulla condizionalità prevede che "se conclude che vi sono motivi fondati per ritenere che le condizioni di cui all'articolo 4 siano soddisfatte, la Commissione, a meno che non ritenga che altre procedure previste dalla legislazione dell'Unione le consentano di proteggere più efficacemente il bilancio dell'Unione, trasmette allo Stato membro interessato una notifica scritta in cui espone gli elementi di fatto e i motivi specifici sui quali ha fondato la propria conclusione".
- (3) A norma dell'articolo 6, paragrafo 9, del regolamento sulla condizionalità, "se la Commissione ritiene che le condizioni di cui all'articolo 4 siano soddisfatte e che le eventuali misure correttive proposte dallo Stato membro ai sensi del paragrafo 5 non tengano adeguatamente conto delle conclusioni contenute nella sua notifica, essa presenta al Consiglio una proposta di una decisione di esecuzione sulle opportune misure entro un mese dal ricevimento delle osservazioni dello Stato membro o, in assenza di osservazioni, senza indebito ritardo e in ogni caso entro un mese dal termine stabilito".
- (4) Il 24 novembre 2021 la Commissione ha inviato all'Ungheria una richiesta di informazioni (la "richiesta di informazioni") a norma dell'articolo 6, paragrafo 4, del regolamento sulla condizionalità, cui le autorità ungheresi hanno risposto il 27 gennaio 2022.
- (5) Il 27 aprile 2022 la Commissione ha trasmesso all'Ungheria una notifica scritta (la "notifica") a norma dell'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento sulla condizionalità. La notifica presentava le conclusioni della Commissione su una serie di questioni relative al sistema degli appalti pubblici in Ungheria, tra cui irregolarità, carenze e debolezze sistemiche nelle procedure di appalto pubblico; un'elevata percentuale di procedure di gara con offerta unica e una bassa intensità della concorrenza nelle procedure di appalto; problemi relativi all'uso di accordi quadro; problemi relativi all'individuazione, alla prevenzione e alla risoluzione dei conflitti di interesse; preoccupazioni relative all'utilizzo dei fondi dell'Unione da parte di trust di interesse pubblico. Tali questioni e la loro ricorrenza nel tempo dimostrano un'incapacità, un'inadempienza o una 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 del principio dello Stato di diritto, in particolare dei principi della certezza del diritto e del divieto di arbitrarietà del potere esecutivo, e

¹ GU L 433I del 22.12.2020, pag. 1.

desta preoccupazioni in merito alla separazione dei poteri. La notifica ha inoltre presentato le conclusioni in merito alle indagini e alle azioni penali nonché al quadro anticorruzione: vi sono ulteriori questioni che riguardano 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. Anche 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. Come specificato nella notifica, tali violazioni pregiudicano o rischiano seriamente di ledere gli interessi finanziari dell'Unione, e altre procedure previste dalla legislazione dell'Unione non consentirebbero di proteggerli più efficacemente rispetto al regolamento sulla condizionalità. Con la notifica la Commissione ha inoltre chiesto all'Ungheria di fornire alcune informazioni e dati relativi agli elementi di fatto e ai motivi sui quali aveva fondato le proprie conclusioni nel rispondere alla richiesta di informazioni. Sono state inoltre poste domande riguardanti questioni potenzialmente correlate all'indipendenza del potere giudiziario. Nella notifica la Commissione ha accordato alle autorità ungheresi due mesi per presentare osservazioni.

- (6) Il 27 giugno 2022 l'Ungheria ha risposto alla notifica (la "prima risposta"). Con lettere del 30 giugno e del 5 luglio 2022, il ministro della Giustizia ungherese ha presentato ulteriori informazioni a integrazione della prima risposta. Il 19 luglio 2022 l'Ungheria ha inviato un'ulteriore lettera in cui proponeva una serie di misure correttive per dare una risposta alle conclusioni della notifica - misure correttive che, a causa della presentazione in tale fase molto avanzata della procedura, ossia poco prima che la Commissione adottasse la fase successiva della procedura, non hanno potuto essere prese in considerazione ai fini della valutazione della prima risposta. La Commissione ha tenuto conto di tutti gli elementi pertinenti contenuti in tali lettere aggiuntive nel corso della successiva fase della procedura prevista dal regolamento sulla condizionalità, conformemente al principio di leale cooperazione con gli Stati membri.
- (7) La Commissione ha ritenuto che né la prima risposta né le lettere aggiuntive del 30 giugno e del 5 luglio 2022 contenessero adeguate misure correttive, opportunamente sostenute da impegni nel contesto del regolamento sulla condizionalità.
- (8) In linea con l'articolo 6, paragrafo 7, del regolamento sulla condizionalità, il 20 luglio 2022 la Commissione ha inviato una lettera all'Ungheria ("lettera d'intenti") per informare lo Stato membro della sua valutazione a norma dell'articolo 6, paragrafo 6, del regolamento sulla condizionalità e delle misure che, in assenza di misure correttive adeguate, intendeva proporre all'adozione del Consiglio a norma dell'articolo 6, paragrafo 9, di tale regolamento. A norma dell'articolo 6, paragrafo 7, del regolamento sulla condizionalità, l'Ungheria è stata pertanto invitata a presentare le proprie osservazioni, in particolare sulla proporzionalità delle misure previste, entro un mese.
- (9) L'Ungheria ha risposto alla lettera d'intenti il 22 agosto 2022 (la "seconda risposta"), quindi entro il termine di un mese di cui all'articolo 6, paragrafo 7, del regolamento sulla condizionalità.
- (10) Nella sua seconda risposta l'Ungheria ha ribadito le argomentazioni contenute nella sua prima risposta e ha criticato il modo in cui è stata condotta la procedura. Inoltre ha contestato la proporzionalità delle misure previste nella lettera d'intenti, ma nel contempo ha presentato diciassette misure correttive. Tale presentazione è avvenuta a

seguito di discussioni tecniche, condotte a livello dei servizi, tra la Commissione e le autorità ungheresi, conformemente al principio di leale cooperazione con gli Stati membri. Il 13 settembre 2022 l'Ungheria ha inviato alla Commissione una lettera contenente chiarimenti e ulteriori impegni nell'ambito delle misure correttive proposte (la "lettera di settembre").

2. QUESTIONI INDICATIVE DI VIOLAZIONI DEI PRINCIPI DELLO STATO DI DIRITTO

2.1. Irregolarità, carenze e debolezze sistemiche negli appalti pubblici

2.1.1. Conclusioni della Commissione

- (11) La Commissione ha riscontrato nella sua notifica e ha confermato nella lettera d'intenti la presenza di irregolarità, carenze e debolezze sistemiche nelle procedure di appalto pubblico in Ungheria. Tali irregolarità sono state individuate a seguito di audit consecutivi, condotti dai servizi della Commissione per i periodi di programmazione 2007-2013 e 2014-2020, e di diverse indagini dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) che hanno dato luogo a raccomandazioni finanziarie per il recupero di importi considerevoli. Vista la natura sistemica delle irregolarità, del loro ripetersi nel tempo e dell'entità delle rettifiche finanziarie decise, la Commissione ha ritenuto, tra l'altro, di avere fondati motivi per ritenere che le condizioni di cui all'articolo 4 del regolamento sulla condizionalità fossero soddisfatte.
- (12) Inoltre i dati disponibili indicano percentuali insolitamente elevate di appalti aggiudicati a seguito di procedure di appalto pubblico cui aveva partecipato un unico offerente, l'attribuzione di contratti a imprese specifiche, che gradualmente guadagnano ampie parti del mercato, nonché gravi carenze nell'attribuzione degli accordi quadro. La Commissione ha ritenuto che tali elementi fossero indicatori di un evidente rischio per la trasparenza e la concorrenza a danno della sana gestione finanziaria dei fondi dell'Unione utilizzati nelle procedure in questione, come pure un indicatore, in determinate circostanze, di un maggiore rischio di corruzione e conflitto di interessi.
- (13) Inoltre la Commissione ha fatto riferimento alle gravi carenze individuate dai servizi della Commissione in materia di appalti pubblici nell'ambito di taluni accordi quadro e ha riscontrato questioni che destano serie preoccupazioni in merito ai futuri accordi quadro.

2.1.2. Osservazioni presentate dall'Ungheria

- (14) L'Ungheria ha presentato una descrizione della sua legislazione e delle sue pratiche in materia di appalti pubblici. L'Ungheria ha sottolineato che, a suo avviso, il suo sistema di appalti pubblici è operativo e in linea con le direttive dell'Unione europea in materia di appalti pubblici. A tale riguardo l'Ungheria ha fatto riferimento a talune disposizioni della legge CXLIII del 2015 sugli appalti pubblici, modificata a seguito degli audit dei servizi della Commissione, e a una serie di elementi di tale sistema di appalti pubblici, nonché alle azioni intraprese negli ultimi anni per promuovere la concorrenza e aumentare la trasparenza². Su tale base l'Ungheria ha sostenuto che le

² L'Ungheria ha fatto riferimento: i) alla modifica della legge sugli appalti pubblici mediante la legge n. LXXXIII del 2018, che abolisce la precedente limitazione del subappalto; ii) all'aumento del personale del DPPC e all'operatività di un sistema di formazione interno; iii) al miglioramento delle procedure interne e delle pratiche di controllo del DPPC e alla pubblicazione di orientamenti per le

sue pratiche in materia di appalti pubblici sarebbero ora in linea con le prescrizioni dell'Unione europea in termini di prevenzione e individuazione delle irregolarità negli appalti pubblici.

- (15) Per quanto riguarda le irregolarità citate dalla Commissione, l'Ungheria ha sostenuto che le corrispondenti rettifiche finanziarie erano connesse solo in parte alle debolezze del sistema di appalti pubblici, che le carenze individuate nel corso degli audit non erano di natura sistemica e che non comportavano l'interruzione o la sospensione dei pagamenti.
- (16) Inoltre secondo l'Ungheria, visto che il regolamento sulla condizionalità si applica solo a decorrere dal 1° gennaio 2021, le presunte irregolarità individuate prima di tale data non possono essere attribuite a violazioni dei principi dello Stato di diritto ai sensi di tale regolamento. L'Ungheria ha inoltre sostenuto che per stabilire che le carenze e le irregolarità sistemiche individuate nel corso degli audit dei servizi della Commissione costituiscono violazioni dei principi dello Stato di diritto ai sensi dell'articolo 2, lettera a), in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 2, lettera a), del regolamento sulla condizionalità, occorre altresì stabilire che le decisioni delle autorità o degli enti interessati non possono essere oggetto di un effettivo controllo giurisdizionale³.
- (17) Secondo l'Ungheria, il fatto che la quota delle procedure di appalto pubblico con offerte uniche per i fondi dell'Unione sia inferiore a quella per i fondi nazionali dimostra che, nel contesto dei fondi dell'Unione, essa è in grado di contrastare efficacemente i fattori alla base della limitata concorrenza negli appalti pubblici.
- (18) L'Ungheria contesta inoltre la veridicità e l'affidabilità della metodologia e dei dati sottostanti contenuti negli studi sull'intensità della concorrenza negli appalti pubblici e sulla concentrazione delle aggiudicazioni a un numero limitato di imprese e indicati dalla Commissione nella notifica⁴ e nella lettera d'intenti.
- (19) Per quanto riguarda gli accordi quadro, l'Ungheria ha sostenuto che è garantito un elevato livello di concorrenza. La procedura di appalto è suddivisa in due fasi per l'effettiva aggiudicazione del contratto: nella prima, gli offerenti competono per il diritto di partecipare all'accordo quadro; nella seconda, qualora contratti specifici siano aggiudicati in seguito alla riapertura del confronto competitivo, gli operatori economici si confrontano nuovamente in condizioni di concorrenza di mercato. Secondo l'Ungheria, non è stata presa alcuna decisione a livello di governo centrale che imponga a chiunque di applicare accordi quadro nell'attuale periodo del quadro finanziario pluriennale (QFP).

2.1.3. Valutazione della Commissione

- (20) Sebbene l'Ungheria abbia introdotto talune modifiche nella sua legislazione e nella gestione del sistema di appalti pubblici, in base ai dati disponibili tali modifiche non sembrano aver portato a miglioramenti per quanto riguarda il risultato delle procedure di appalto pubblico. Nonostante le azioni intraprese negli ultimi anni, non

amministrazioni aggiudicatrici; e iv) alla revisione delle norme che disciplinano l'utilizzo dell'assistenza offerta da determinati fondi dell'Unione.

³ Secondo l'Ungheria, ciò deriverebbe dal punto 325 della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (la "Corte") nella causa C-157/21.

⁴ *New Trends in Corruption Risk and Intensity of Competition in the Hungarian Public Procurement from January 2005 to April*, Flash Report 2020:1, maggio 2020; Corruption Research Center Budapest, https://www.crcb.eu/wp-content/uploads/2020/05/2020_hpp_0520_flash_report_1_200526_.pdf.

è ancora stata raggiunta una sufficiente trasparenza e non è possibile l'attuazione di un controllo esterno efficace ed efficiente, che è uno degli scopi della trasparenza.

- (21) Contrariamente alle argomentazioni dell'Ungheria, le rettifiche finanziarie richieste per il periodo 2014-2020 erano principalmente connesse a carenze sistemiche nella gestione degli appalti pubblici, come documentato dai risultati dei pertinenti audit effettuati. In detto periodo tali rettifiche finanziarie sono state le più elevate tra gli Stati membri dell'Unione⁵, un fatto non contestato dall'Ungheria. Inoltre tali audit riguardavano anche il funzionamento del sistema di gestione e di controllo per garantire il rispetto delle norme in materia di appalti pubblici. Quindi riguardavano questioni sistemiche⁶. La Commissione non può condividere l'argomentazione dell'Ungheria secondo cui l'assenza di interruzione o sospensione dei pagamenti significherebbe che la Commissione non ha rilevato la presenza di una carenza grave. A tal riguardo occorre ricordare che anche un rischio superiore al 5 % della spesa, che corrisponde alla prima rettifica finanziaria forfettaria stabilita nel regolamento delegato⁷, può essere connessa a una grave carenza. Una carenza grave nel sistema di gestione e di controllo non è definita solo sulla base di soglie quantitative, ma anche e specificamente in questo caso in base alle violazioni, con potenziali effetti sistemiche, delle prescrizioni fondamentali o di una combinazione di prescrizioni contenute nelle norme applicabili.
- (22) Per quanto riguarda l'ambito di applicazione temporale del regolamento sulla condizionalità, le violazioni sistemiche dei principi dello Stato di diritto che sono state accertate precedentemente al 1° gennaio 2021 e che non sono state risolte e sono ricorrenti e continuano oltre quella data possono rientrare nell'ambito di applicazione del regolamento sulla condizionalità alla luce della natura sistemica e ricorrente o continua delle violazioni e del grave rischio che esse rappresentano per la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione e per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione dopo il 1° gennaio 2021.
- (23) La Commissione non può condividere l'argomentazione dell'Ungheria secondo cui le carenze e le irregolarità sistemiche possono costituire violazioni dei principi dello Stato di diritto ai sensi del regolamento sulla condizionalità solo se le decisioni delle autorità o degli organismi interessati non possono essere oggetto di un effettivo controllo giurisdizionale. In base al regolamento sulla condizionalità, è chiaro che le carenze e le irregolarità sistemiche indicative di violazioni dei principi dello Stato di diritto rilevate dalla Commissione sono autonome e possono rientrare nell'ambito di applicazione del regolamento sulla condizionalità. Di conseguenza, nessuna situazione indicativa di una violazione dei principi dello Stato di diritto necessita di

⁵ Relazione per paese 2020: Ungheria, SWD (2020) 516 final del 26.2.2020, pag. 43, disponibile all'indirizzo <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0516>.

⁶ In particolare, l'audit REGC214HU0068, di cui alle note 10 e 13 della notifica, è stato un audit preventivo precoce del sistema.

⁷ Regolamento delegato (UE) n. 480/2014 della Commissione, del 3 marzo 2014, che integra il regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (GU L 138 del 13.5.2014, pag. 5).

una condizione supplementare di cui tenere conto ai sensi del regolamento sulla condizionalità⁸.

- (24) La Commissione non può condividere neppure l'argomento addotto dall'Ungheria secondo cui, dato che la quota delle procedure di appalto pubblico con offerte uniche per i fondi dell'Unione sembra essere inferiore a quella per i fondi nazionali, si deve concludere che il sistema di controllo ungherese, nel contesto dei fondi dell'Unione, è in grado di contrastare efficacemente i fattori alla base della concorrenza limitata negli appalti pubblici. Il fatto che il tasso di procedure con un'offerta unica sia inferiore per gli appalti che coinvolgono fondi dell'Unione rispetto agli appalti che coinvolgono fondi nazionali non significa di per sé che i controlli sugli appalti che coinvolgono fondi dell'Unione funzionino correttamente. Questa riflessione trova riscontro anche nella raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2022 dell'Ungheria, che conferma che le questioni richiamate restano valide per il futuro^{9, 10}.
- (25) L'Ungheria non ha fornito alcuna prova dei recenti miglioramenti del sistema degli appalti (soprattutto per quanto riguarda la trasparenza, l'intensità della concorrenza, i controlli sui conflitti di interessi). I dati a disposizione della Commissione mostrano non solo un aumento della concentrazione delle aggiudicazioni negli appalti pubblici, ma anche un aumento delle probabilità di aggiudicazione ad imprese che possono essere considerate con legami politici ad attori del partito ungherese al governo ("con legami politici"). La direzione generale del Bilancio ha commissionato uno studio che ha fornito un'analisi empirica statistica di oltre 270 000 contratti di appalto pubblico ungheresi del periodo compreso tra il 2005 e il 2021¹¹. Lo studio dimostra che nel periodo 2005-2010 la probabilità di ottenere appalti pubblici (finanziati sia a livello nazionale che dall'UE) per le imprese che possono essere considerate con legami politici era da 1,5 a 2,1 volte superiore rispetto alla probabilità di successo per le imprese che non sono considerate con legami politici. Tale differenza è aumentata significativamente nel periodo 2011-2021. Considerando solo i contratti finanziati dall'UE per il periodo successivo al 2011, la probabilità per le imprese che possono essere considerate con legami politici di aggiudicarsi gli appalti era da 3,3 a 4,4 volte

⁸ Al punto 325 della sentenza nella causa C-157/21, la Corte non aggiunge condizioni supplementari ad alcun tipo di violazione dei principi dello Stato di diritto ai sensi del regolamento sulla condizionalità, ma si limita a chiarire gli elementi essenziali della nozione di Stato di diritto.

⁹ Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2022 dell'Ungheria e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2022 dell'Ungheria, paragrafo 30 e raccomandazione 4, consultabile all'indirizzo <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9764-2022-INIT/it/pdf>: "Il mercato degli appalti pubblici rimane vulnerabile alle pratiche anticoncorrenziali. La percentuale di appalti aggiudicati in procedure in cui vi era un solo offerente rimane tra le più alte dell'Unione. [...] Nel febbraio 2021 il governo si è prefissato un obiettivo ambizioso di ridurre la percentuale di procedure di appalto pubblico con un'unica offerta a meno del 15 %, *anche se senza un calendario prestabilito*" (raccomandazione 4 "migliorare la concorrenza negli appalti pubblici", corsivo aggiunto).

¹⁰ Cfr. anche Autorità per gli appalti pubblici (2021), Flash Report: Hungarian Public Procurement in Numbers. Negli ultimi anni, dopo il 2018, è emersa una tendenza al peggioramento del numero complessivo di procedure di appalto con un'offerta unica. La relazione è disponibile all'indirizzo https://kozbeszerzes.hu/media/documents/FLASH_REPORT-2021.pdf.

¹¹ Study on concentration of awards and potential risks of fraud, corruption and conflict of interest in public procurement procedures in Hungary with focus on EU funded public procurements - Empirical analysis of Hungarian public procurement data from 2005 to 2021, Centro di ricerca sulla corruzione di Budapest. Lo studio è stato inviato all'Ungheria separatamente per informazione.

superiore a quella delle imprese che non sono considerate con legami politici. Nello stesso periodo, considerando sia i contratti finanziati a livello nazionale che quelli finanziati dall'UE, la probabilità di ottenere appalti pubblici per le imprese che possono essere considerate con legami politici era di 2,5 - 3 volte superiore a quella delle imprese che non sono considerate con legami politici. Lo studio conclude che i legami politici diretti o indiretti di alcune imprese che possono essere considerate con legami politici sono un fattore decisivo per aumentare le loro probabilità di successo nelle procedure di gara rispetto alle imprese che non sono considerate con legami politici e per ottenere un valore aggregato più elevato di appalti aggiudicati. Lo studio dimostra inoltre che l'effetto è più forte a seconda della vicinanza di un operatore economico al partito al potere. In alcuni casi, nel periodo successivo al 2011 la probabilità di aggiudicazione di appalti pubblici per le imprese che possono essere considerate con legami politici è stimata fino al 130 % più elevata rispetto alle imprese che non sono considerate con legami politici. Questi dati manifestano una tendenza costante alla crescita e includono l'anno 2021. Le osservazioni sono state corroborate dalle conclusioni di un esame di alcuni dati relativi agli appalti aggiudicati a determinate imprese identificate come imprese che possono essere considerate con legami politici. Sono state inoltre raccolte relazioni dei media e dei portatori di interessi nel settore del turismo, della comunicazione e dello sport, che puntano nella stessa direzione.

- (26) Per quanto riguarda gli accordi quadro, la Commissione osserva che dalla natura dell'accordo quadro deriva che, una volta che un accordo è stato firmato, le imprese che non hanno partecipato al processo iniziale che ha portato all'accordo non possono presentare offerte. Pertanto, date le gravi irregolarità nello svolgimento delle procedure di appalto pubblico di tali accordi, accertate negli audit dei servizi della Commissione, e dati gli importi significativi associati ad accordi quadro previsti in settori come quello informatico e la loro lunga durata, è molto probabile che tutti i contratti che coinvolgono fondi dell'Unione nel settore in questione per il periodo 2021-2027 sarebbero aggiudicati solo a determinate società raggruppate in determinati consorzi che partecipano a ciascuno dei diversi accordi.

2.2. Individuazione, prevenzione e rettifica dei conflitti di interessi; preoccupazioni riguardanti i "trust di interesse pubblico"

2.2.1. Conclusioni della Commissione

- (27) La Commissione ha espresso preoccupazioni in merito alla capacità dell'Ungheria di migliorare i controlli sui conflitti di interessi nell'utilizzo dei fondi dell'Unione con strumenti informatici specifici, come Arachne (lo strumento unico di estrazione di dati e valutazione del rischio che la Commissione mette a disposizione degli Stati membri), a causa delle caratteristiche di tali strumenti e dei dati che le autorità ungheresi vi caricano a fini analitici.
- (28) La Commissione ha inoltre espresso preoccupazioni in merito al fatto che i trust di interesse pubblico non siano soggetti alle norme previste dalle direttive dell'UE in materia di appalti pubblici. Ha inoltre espresso preoccupazioni su questioni relative ai conflitti di interessi e alla trasparenza per i trust di interesse pubblico, comprese l'esplicita eccezione giuridica prevista per i membri dei consigli di amministrazione di tali trust dal conformarsi alle prescrizioni sui conflitti di interessi e la non applicabilità delle norme sui conflitti di interessi ai membri del parlamento, ai segretari di Stato e ad altri funzionari pubblici del governo che possono fungere al tempo stesso da membri dei consigli di amministrazione di tali trust.

2.2.2. Osservazioni presentate dall'Ungheria

- (29) Per quanto riguarda i controlli sui conflitti di interessi, l'Ungheria non ha presentato le informazioni richieste dalla Commissione, ma ha comunicato che trasmette regolarmente dati ad Arachne e lo utilizza in una certa misura, ricordando al tempo stesso che l'uso di Arachne non è obbligatorio ai sensi del diritto dell'UE. Pur contestando l'utilità di Arachne e sostenendo che il sistema informatico ungherese (FAIR EUPR) è più efficiente, ha fatto riferimento ai negoziati in corso sul suo piano per la ripresa e la resilienza (PNRR) in relazione all'impegno a favore di un ampio uso di Arachne a tale riguardo.
- (30) Quanto all'applicabilità delle norme in materia di appalti pubblici ai trust di interesse pubblico, l'Ungheria ha sostenuto che le preoccupazioni sono puramente teoriche, in quanto detti trust sono già considerati "amministrazioni aggiudicatrici" ai fini degli appalti pubblici in base alle norme attualmente applicabili (in particolare quelle della legge ungherese sugli appalti pubblici). Per quanto attiene alle prescrizioni sui conflitti di interessi per i membri dei consigli di amministrazione di tali trust, l'Ungheria sostiene che le preoccupazioni della Commissione sono solo ipotetiche, pur indicando chiaramente che i membri del consiglio di amministrazione di tali trust sono espressamente esclusi dall'applicazione delle norme sui conflitti di interessi. Ha inoltre richiamato una serie di norme sull'esclusione e sui conflitti di interessi che sarebbero contenute negli statuti di tutti questi enti.

2.2.3. Valutazione della Commissione

- (31) Per quanto riguarda le argomentazioni espresse dall'Ungheria in merito ad Arachne, la Commissione osserva che, a seguito dell'audit preventivo dei sistemi del 2016¹², i servizi della Commissione hanno concluso che il sistema informatico ungherese FAIR EUPR non può essere considerato dotato di funzionalità equivalenti ad Arachne e che i dati caricati dalle autorità ungheresi non comprendono determinate categorie di dati¹³ necessarie per le funzionalità che servono a testare il rischio.
- (32) La Commissione ritiene che anche nel caso in cui i trust di interesse pubblico possano essere considerati amministrazioni aggiudicatrici in quanto soddisfano i requisiti di cui all'articolo 2, punto 1, punto 4, della direttiva 2014/24/UE¹⁴, ciò non significa che essi siano considerati amministrazioni aggiudicatrici in tutti i casi. Date le regole di nomina dei membri del consiglio di amministrazione, vi può essere incertezza per quanto riguarda il criterio del "controllo statale" stabilito dalla direttiva, mentre la soglia relativa al 50 % di finanziamenti statali potrebbe non applicarsi sempre. I trust di interesse pubblico non saranno pertanto considerati amministrazioni aggiudicatrici ai sensi delle direttive sugli appalti pubblici in tutti i casi.
- (33) Per quanto riguarda le questioni relative ai conflitti di interessi e alla trasparenza dei trust di interesse pubblico, l'Ungheria non ha formulato alcuna argomentazione in merito all'esplicita eccezione giuridica prevista per i membri dei consigli di amministrazione dei trust dal conformarsi alle prescrizioni sui conflitti di interessi. L'Ungheria non ha inoltre fornito informazioni più dettagliate su questi statuti (ad esempio, se tali disposizioni debbano essere incluse per legge negli statuti di tutti i

¹² Sul programma operativo per lo sviluppo economico e l'innovazione.

¹³ Ad esempio livello di fornitore e di contratto.

¹⁴ Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE (GU L 94 del 28.3.2014, pag. 65).

trust di interesse pubblico), né ha fornito prove di possibili controlli condotti in relazione ai conflitti di interessi dei membri dei consigli di amministrazione dei trust di interesse pubblico, come specificamente richiesto. La Commissione osserva a tale proposito che l'istituzione di enti di diritto privato ai quali lo Stato ha donato importanti beni pubblici può comportare una mancanza di controllo pubblico sul funzionamento e sulla governance di tali enti. In particolare, a seguito del trasferimento dei diritti del fondatore dal ministro competente al consiglio di amministrazione, lo Stato sembra perdere qualsiasi forma di controllo su tali trust. Inoltre, nella relazione sullo Stato di diritto 2022 la Commissione osserva altresì che le norme sui conflitti di interessi non sono applicabili ai membri del parlamento, ai segretari di Stato e ad altri funzionari pubblici del governo che fungono al tempo stesso da membri dei consigli di amministrazione di trust di interesse pubblico, benché tali enti ricevano finanziamenti pubblici significativi, con un conseguente aumento del rischio di corruzione¹⁵.

3. MOTIVI AGGIUNTIVI RIGUARDANTI LE INDAGINI, L'AZIONE PENALE E IL QUADRO ANTICORRUZIONE

3.1. Indagini e azione penale

3.1.1. Conclusioni della Commissione

- (34) La notifica e la lettera d'intenti hanno evidenziato il grave rischio che uno svolgimento efficace delle indagini e azioni penali nei casi che coinvolgono fondi dell'Unione risulti indebolito a causa di aspetti quali la concentrazione dei poteri nella sola procura generale, l'organizzazione strettamente gerarchica della procura, la mancanza di un obbligo di giustificare l'attribuzione o la riassegnazione delle cause, l'assenza di norme per impedire decisioni arbitrarie che potrebbero ostacolare un'efficace politica di indagine e azione penale e la mancanza di controllo giurisdizionale sulle decisioni delle autorità inquirenti o della procura di non avviare un procedimento. A tale riguardo la Commissione ha fatto riferimento al capitolo sull'Ungheria della relazione della Commissione sullo Stato di diritto 2021¹⁶, in cui sono richiamate le raccomandazioni relative ai pubblici ministeri formulate dal gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione (GRECO) sin dal 2015¹⁷ e la mancanza di mezzi di ricorso efficaci contro le decisioni della procura di non sottoporre a indagini o perseguire presunte attività criminose lesive dell'interesse

¹⁵ Cfr. pag. 17 del documento di lavoro dei servizi della Commissione - Relazione sullo Stato di diritto 2022, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Ungheria che accompagna il documento comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni Relazione sullo Stato di diritto 2022, La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea, SWD(2022) 517 final, "Relazione sullo Stato di diritto 2022 per l'Ungheria".

¹⁶ Documento di lavoro dei servizi della Commissione - Relazione sullo Stato di diritto 2021, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Ungheria, SWD(2021) 714 final, consultabile all'indirizzo <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52021SC0714>, pag. 8.

¹⁷ GRECO, Quarto ciclo di valutazione – Relazione di valutazione del 27 marzo 2015, Greco Eval IV Rep (2014) 10E, consultabile all'indirizzo <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900016806c6b9e>.

pubblico, comprese la corruzione, la frode che lede gli interessi finanziari dell'UE e l'appropriazione indebita di fondi pubblici¹⁸.

- (35) Poiché l'Ungheria coopera solo bilateralmente con la Procura europea (EPPO) e non è uno Stato membro partecipante¹⁹, l'OLAF rimane l'unico organismo amministrativo d'indagine dell'Unione competente a indagare su accuse di frode, corruzione o qualsiasi altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione.

3.1.2. Osservazioni presentate dall'Ungheria

- (36) L'Ungheria ha contestato il riferimento della Commissione alle raccomandazioni del GRECO che rimangono senza seguito e ha presentato un confronto tra il tasso di attuazione dell'Ungheria con quello di altri Stati membri sulla base degli ultimi dati del GRECO disponibili²⁰.
- (37) L'Ungheria ha inoltre osservato che non è obbligata a partecipare all'EPPO, sottolineando di aver concluso con essa un accordo di cooperazione; ha inoltre comunicato che il procuratore capo europeo ha dichiarato in un'intervista che la procura ungherese ha risposto a tutte le richieste dell'EPPO. L'Ungheria ha sostenuto che l'EPPO, negli Stati membri che partecipano alla cooperazione rafforzata sull'istituzione dell'EPPO, è un organo a sé stante che agisce indipendentemente dalle autorità investigative e dalle procure nazionali. Per questo motivo le autorità di contrasto nazionali non si occupano di questioni che rientrano nelle competenze dell'EPPO. Al contrario, la cooperazione con l'OLAF può veramente avere un effetto di incremento dell'efficienza, in quanto l'OLAF coopera con le autorità nazionali, integrandone le capacità. L'Ungheria ha anche sottolineato che, oltre all'Ungheria, altri quattro Stati membri dell'UE non sono membri dell'EPPO e che l'efficienza delle procure di tali paesi non è motivo di preoccupazione per la Commissione.
- (38) Per quanto riguarda i) la possibilità che il procuratore generale impartisca direttamente o indirettamente istruzioni ai pubblici ministeri e assegni le cause o modifichi le assegnazioni, e ii) la serie di criteri per la riassegnazione delle cause tra pubblici ministeri subordinati, l'Ungheria ha fatto riferimento alle pertinenti disposizioni del diritto nazionale e ha sostenuto che la struttura gerarchica della procura non può di per sé essere una questione inerente allo Stato di diritto, contestando l'affermazione della Commissione secondo cui tale struttura potrebbe incidere sull'efficacia del giudizio nelle cause penali. L'Ungheria ha inoltre dichiarato che, durante il suo mandato, l'attuale procuratore generale non ha revocato l'assegnazione di cause a pubblici ministeri. L'Ungheria ha inoltre segnalato che l'Unione può agire in qualità di parte lesa in un procedimento penale relativo a frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione e ha richiamato la possibilità di presentare una denuncia contro atti dell'autorità investigativa o di esercitare l'azione penale privata sussidiaria. L'Ungheria ha inoltre dichiarato che, per quanto riguarda le cause avviate a seguito della trasmissione di una raccomandazione giudiziaria dell'OLAF, la procura ungherese invierebbe sempre all'OLAF le decisioni di archiviazione di procedimenti penali, sulla base dell'accordo di cooperazione

¹⁸ Documento di lavoro dei servizi della Commissione - Relazione sullo Stato di diritto 2021, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Ungheria, SWD(2021) 714 final, consultabile all'indirizzo <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52021SC0714>, nota 58.

¹⁹ Gli Stati membri dell'UE non partecipanti cooperano bilateralmente con l'EPPO.

²⁰ GRECO, 22ª relazione generale di attività (2021), consultabile all'indirizzo <https://rm.coe.int/greco-general-activity-report-2021/1680a6bb79>.

concluso con l'OLAF l'11 febbraio 2022. L'Ungheria ha aggiunto che il fatto che l'Unione non impugni le decisioni pertinenti o non eserciti l'azione penale privata sussidiaria indicherebbe la sua accettazione di tali decisioni o la non obiezione alle stesse.

3.1.3. *Valutazione della Commissione*

- (39) La Commissione ha esposto i motivi riguardanti le indagini e l'azione penale in relazione alle altre questioni sollevate nel presente caso, in particolare le irregolarità, le carenze e le debolezze negli appalti pubblici: motivi che non si basavano quindi esclusivamente sulle preoccupazioni espresse nelle raccomandazioni del GRECO. Un confronto tra la performance dell'Ungheria e quella di altri Stati membri nel dare seguito alle raccomandazioni pertinenti del GRECO non risponde alle preoccupazioni espresse dalla Commissione. Al riguardo la Commissione osserva inoltre che ai sensi del regolamento sulla condizionalità la valutazione di ciascun caso, della gamma e della portata degli elementi di prova è effettuata nel merito del singolo caso, tenendo conto di tutte le circostanze pertinenti. Inoltre, per quanto la più recente valutazione GRECO²¹ del grado di attuazione delle raccomandazioni pertinenti da parte dell'Ungheria abbia rilevato un lieve miglioramento, una serie di raccomandazioni pertinenti in relazione alla prevenzione della corruzione per quanto riguarda i pubblici ministeri rimangono inattuati o sono state attuate solo parzialmente.
- (40) Contrariamente a quanto sembra sostenere l'Ungheria nella sua seconda risposta, la Commissione non ha lasciato intendere che l'Ungheria sarebbe obbligata ad aderire all'EPPO. La Commissione è inoltre pienamente consapevole della cooperazione bilaterale tra l'Ungheria e l'EPPO e accoglie con favore il buon grado di risposta dell'Ungheria alle richieste dell'EPPO, in linea con il suo dovere di leale cooperazione. Ciò premesso, dato che l'Ungheria non partecipa all'EPPO la procura ungherese è l'unico ufficio che conduce indagini penali su reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. Il fatto che l'Ungheria non partecipi all'EPPO è pertanto rilevante alla luce delle preoccupazioni relative all'efficace funzionamento della procura ungherese. Per l'Ungheria inoltre, come indicato anche nella notifica, l'OLAF rimane l'unico organismo amministrativo d'indagine dell'Unione competente a indagare su accuse di frode, corruzione o qualsiasi altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione. Indipendentemente dal fatto che uno Stato membro partecipi o meno all'EPPO, rimane essenziale disporre di una procura nazionale efficace e indipendente, di un quadro anticorruzione solido e di una cooperazione efficace con l'OLAF.
- (41) In merito alle osservazioni che l'Ungheria ha presentato sulla sua procura, la Commissione ha preso atto delle informazioni ricevute, che hanno confermato la struttura rigidamente gerarchica della procura, descritto le condizioni per la cancellazione dal ruolo e la riassegnazione delle cause e indicato le norme sui procedimenti disciplinari. L'Ungheria non ha fornito risposte complete sull'organizzazione e sul funzionamento della procura, anche per quanto riguarda i procedimenti inerenti alle raccomandazioni giudiziarie dell'OLAF, che avrebbero dissipato le preoccupazioni della Commissione. Permangono pertanto preoccupazioni in merito a questioni sistemiche inerenti all'effettivo corretto funzionamento delle autorità d'indagine e della procura in relazione alle indagini e

²¹ Cfr. GRECO, Quarto ciclo di valutazione – Seconda relazione intermedia di conformità.

all'azione penale in caso di reati o violazioni del diritto dell'Unione che riguardano l'esecuzione del bilancio dell'Unione o la tutela dei suoi interessi finanziari, in quanto i poteri discrezionali della procura sono accentuati dalla sua struttura rigidamente gerarchica. La Commissione ritiene che gli ampi poteri del procuratore generale, associati all'assenza di controlli e forme di bilanciamento dei poteri all'interno della procura, possano incidere sull'efficace funzionamento del servizio, con ripercussioni sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

- (42) La Commissione non concorda con l'argomentazione dell'Ungheria secondo cui la mancata impugnazione di una decisione o il mancato esercizio di un'azione penale privata sussidiaria indicherebbero l'accettazione di, o la non obiezione a, una decisione di chiusura del procedimento. Non solo tale argomentazione non tiene conto delle decisioni di non indagare o di chiudere le indagini su reati rilevanti per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione, ma essa mira anche a trasferire la responsabilità dell'azione penale sull'Unione, in contraddizione con la ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri, di cui l'articolo 325 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) è espressione esplicita. Analogamente, la norma relativa alla decisione di chiusura di un procedimento basata sull'accordo di cooperazione amministrativa con l'OLAF non può essere intesa come accettazione di, o non obiezione a, una decisione di chiusura del procedimento.
- (43) A tale riguardo, la Commissione ribadisce la propria valutazione, avvalorata dal Consiglio nel contesto del semestre europeo 2022, secondo la quale "[m]ancano sistematicamente interventi decisi nelle indagini e nelle azioni penali in caso di accuse gravi di corruzione nei confronti di funzionari di alto livello o della loro cerchia immediata. La responsabilità per le decisioni di chiudere le indagini si conferma motivo di preoccupazione, in quanto non vi sono mezzi di ricorso efficaci contro le decisioni della Procura di non perseguire una presunta attività criminale"²², da cui deriva la raccomandazione di "potenziare il quadro anticorruzione, anche migliorando gli sforzi a livello di azione penale [...]"²³. La Commissione osserva inoltre che, nel contesto della relazione sullo Stato di diritto 2022 riguardante l'Ungheria, è stato raccomandato a tale paese di migliorare i propri risultati per quanto riguarda indagini, azioni penali e sentenze nei casi di corruzione ad alto livello²⁴.

3.2. Quadro anticorruzione

3.2.1. Conclusioni della Commissione

- (44) La Commissione ha osservato che né la strategia per la lotta alla corruzione né il più ampio quadro normativo (comprese, ad esempio, le norme sui conflitti di interessi, sulla titolarità effettiva, sulle attività di lobbying e sulle dichiarazioni patrimoniali) sembravano contenere disposizioni o attività riguardanti la prevenzione e la repressione efficaci dei reati che potrebbero pregiudicare la sana gestione finanziaria

²² Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2022 dell'Ungheria e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2022 dell'Ungheria, paragrafo 26, consultabile all'indirizzo <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9764-2022-INIT/it/pdf>.

²³ Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2022 dell'Ungheria e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2022 dell'Ungheria, raccomandazione 4, consultabile all'indirizzo <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9764-2022-INIT/it/pdf>:

²⁴ Relazione sullo Stato di diritto 2022, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Ungheria, consultabile all'indirizzo https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, pag. 2.

del bilancio dell'Unione o la tutela dei suoi interessi finanziari. Ha inoltre fatto riferimento alle persistenti preoccupazioni in merito alla prevenzione e alla correzione della corruzione ad alto livello e ha osservato come le autorità ungheresi non abbiano fornito informazioni in merito alle misure adottate per recuperare gli importi interessati da irregolarità che hanno causato l'esclusione di progetti dal finanziamento dell'Unione, né abbiano fornito dati sui recuperi. Nello stesso contesto, la Commissione ha altresì sottolineato i limiti della normativa nazionale in materia di cooperazione qualora vi siano resistenze degli operatori economici tali da pregiudicare l'efficacia della cooperazione con l'OLAF.

3.2.2. Osservazioni presentate dall'Ungheria

- (45) L'Ungheria ha contestato il riferimento della Commissione all'indice di percezione della corruzione (*Corruption Perceptions Index* - CPI) secondo il quale (insieme ad altri indicatori) l'Ungheria si collocherebbe tra gli ultimi Stati membri nella classifica dei risultati in materia di prevenzione, individuazione e correzione della corruzione. A tale riguardo, l'Ungheria ha citato l'analisi del Centro comune di ricerca (JRC) pubblicata nel 2018²⁵, che esortava alla cautela nell'interpretazione dei risultati del CPI. L'Ungheria ha fatto riferimento inoltre all'Eurobarometro 502 sulla percezione della corruzione (un indicatore non menzionato nella notifica) pubblicato nel giugno 2020, dal quale emerge che l'Ungheria ha ottenuto un punteggio migliore rispetto ad altri otto Stati membri. Inoltre l'Ungheria ha citato una relazione di Eurojust del maggio 2022²⁶ a conferma del fatto che l'Ungheria si colloca a metà classifica in termini di coinvolgimento in casi di corruzione.
- (46) Per quanto riguarda il quadro anticorruzione, l'Ungheria ha fatto riferimento alla strategia di prevenzione della corruzione 2020-2022 e ha contestato la conclusione della Commissione secondo cui sarebbe stato prorogato il termine per l'attuazione (di quasi la metà) delle misure. Secondo l'Ungheria la causa del ritardo consisterebbe nel fatto che la pandemia di COVID-19 ha reso impossibile lo svolgimento delle attività fisiche di formazione, consultazione o ricerca, e sarebbe questo il motivo per cui l'attuazione è stata prorogata fino al 30 giugno 2023. L'Ungheria ha inoltre indicato che le misure specifiche di intervento e il calendario della strategia per la lotta alla corruzione 2020-2022 sono stati inclusi nella decisione governativa n. 1328/2020 del 19 giugno 2020.
- (47) L'Ungheria ha inoltre contestato l'asserzione secondo cui le segnalazioni delle autorità amministrative su possibili irregolarità denunciate da informatori svolgerebbero un ruolo minore nelle indagini penali, osservando che il servizio di protezione nazionale ("NVSZ") non ha poteri di indagine ma verifica se le accuse sono fondate e dà avvio all'opportuno seguito. Il paese ha inoltre contestato la conclusione della Commissione secondo cui l'autorità fiscale e doganale nazionale può avviare un procedimento solo se anche le autorità d'indagine hanno aperto indagini penali e ha rimandato alle disposizioni pertinenti della legislazione nazionale.
- (48) Per quanto riguarda le dichiarazioni patrimoniali l'Ungheria ha dichiarato che il sistema nazionale di dichiarazioni patrimoniali vigente per gli eletti all'Assemblea

²⁵ Cfr. <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC113251>.

²⁶ Attività operativa di Eurojust in tema di corruzione: approfondimenti 2016-2021, maggio 2022. Consultabile all'indirizzo <https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/eurojust-casework-on-corruption-2016-2021-insights-report.pdf>.

nazionale e gli alti dirigenti politici è una trasposizione del sistema adottato dal Parlamento europeo in quanto buona pratica internazionale.

- (49) Sebbene avesse inizialmente sostenuto che il diritto dell'UE e la normativa degli Stati membri non definiscono specificamente il concetto di corruzione ad alto livello, nella seconda risposta l'Ungheria ha poi rimandato alle risposte fornite nel contesto della relazione sullo Stato di diritto 2022 per quanto riguarda la lotta contro la corruzione ad alto livello. Essa ha però anche contestato la portata del concetto di corruzione nel diritto dell'Unione.

3.2.3. Valutazione della Commissione

- (50) Va osservato che i) la Commissione ha indicato chiaramente che il CPI è stato preso in considerazione come indicatore complementare, ii) l'Ungheria stessa ha riconosciuto di collocarsi tra i paesi con i peggiori risultati (al penultimo posto) nella classifica CPI del 2021 e, soprattutto, iii) la metodologia per calcolare il punteggio del CPI è stata modificata subito dopo l'analisi del JRC per essere resa conforme alle raccomandazioni della Commissione²⁷. Per quanto riguarda l'argomentazione dell'Ungheria che richiama l'Eurobarometro speciale, la Commissione osserva che secondo l'Eurobarometro speciale sulla corruzione 523²⁸, pubblicato il 13 luglio 2022, il 91 % dei rispondenti ungheresi ritiene che la corruzione sia diffusa nel proprio paese, ben al di sopra della media dell'UE che è il 68 %. Emerge inoltre come un numero sempre maggiore di persone ritenga che vi sia corruzione tra le imprese e i politici: il 74 % degli intervistati ritiene che l'unico modo per avere successo in un'attività economica consista nell'avere legami politici. Per quanto riguarda il riferimento alla relazione di Eurojust, la Commissione ricorda che Eurojust registra solo i casi transfrontalieri²⁹; di conseguenza, la relazione di per sé costituisce solo un indicatore, alla pari di altri, del livello di corruzione rilevato in un singolo Stato membro e dell'efficacia delle autorità nazionali nella lotta alla corruzione in assenza di aspetti transfrontalieri.
- (51) Per quanto riguarda l'argomentazione che cita le misure della strategia per la lotta alla corruzione, la relazione per paese nel contesto del semestre europeo 2022 afferma che "[s]e fossero state attuate, tali misure avrebbero contribuito a individuare e perseguire più efficacemente la corruzione nelle istituzioni pubbliche e nelle imprese statali"³⁰. Anche la relazione sullo Stato di diritto 2022 nella parte sull'Ungheria fa riferimento a tale questione³¹. A parere della Commissione, inoltre,

²⁷ Cfr. https://images.transparencycdn.org/images/CPI2020_TechnicalMethodologyNote_ENv2.pdf.

²⁸ <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2658>.

²⁹ Cfr. <https://www.eurojust.europa.eu/about-us/what-we-do>, oltre al primo punto della sintesi della relazione Eurojust citata dall'Ungheria.

³⁰ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, Relazione per paese 2022: Ungheria, che accompagna il documento Raccomandazione di raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2022 dell'Ungheria e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2022 dell'Ungheria, SWD(2022) 614 final del 23.5.2022, pag. 14.

³¹ Cfr. i documenti della Commissione Relazione sullo Stato di diritto 2021 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Ungheria, SWD(2021) 714 final, consultabile all'indirizzo <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0714>, pag. 13, e Relazione sullo Stato di diritto 2022 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Ungheria, consultabile all'indirizzo https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, pag. 12.

diverse misure il cui termine di attuazione è stato prorogato al 2023 non sarebbero state ostacolate dalla pandemia di COVID-19³².

- (52) La Commissione osserva che, per quanto riguarda il "ruolo relativamente minore" svolto dagli strumenti di prevenzione nelle indagini penali, le informazioni pertinenti sono state fornite dalla procura ungherese nel contesto della preparazione delle relazioni sullo Stato di diritto della Commissione sia per il 2021 che per il 2022³³. La procura ritiene che il Servizio di protezione nazionale sia la fonte principale e indispensabile per la raccolta delle prove al fine di avviare indagini e azioni penali in materia di corruzione. Nello stesso contesto, le stesse autorità ungheresi hanno indicato che i procedimenti penali per reati di corruzione sono avviati principalmente sulla base delle indagini penali svolte dalle autorità inquirenti, e la maggior parte dei casi oggetto di indagine è stata individuata dal Servizio di protezione nazionale (o grazie alla sua sorveglianza segreta)³⁴. Le informazioni provenienti da strumenti di accertamento, quali le dichiarazioni patrimoniali, le segnalazioni di informatori e i registri, svolgono un ruolo relativamente minore nelle indagini sulla corruzione³⁵.
- (53) Per quanto riguarda l'autorità fiscale e doganale nazionale, la Commissione osserva come l'Ungheria stessa ammetta che i controlli possono essere effettuati solo qualora l'autorità inquirente sospetti la presenza di reati, il che conferma le conclusioni della notifica.
- (54) È inoltre importante osservare che si è assistito a nomine politiche in organi statali con funzioni di vigilanza, fatto che solleva interrogativi circa la loro imparzialità nell'individuare i casi di corruzione³⁶. La carenza di meccanismi di controllo indipendenti e le strette interconnessioni tra il potere politico e alcune imprese nazionali favoriscono la corruzione³⁷.
- (55) Per quanto riguarda l'argomentazione dell'Ungheria sulle dichiarazioni patrimoniali, la Commissione osserva che permangono annose preoccupazioni per quanto riguarda

³² Si tratta, per esempio, a) dello sviluppo di un sistema automatizzato a sostegno delle decisioni, volto a migliorare la trasparenza e la responsabilità del processo decisionale (nuovo termine: 31 gennaio 2023), b) di un manuale sulla lotta alla corruzione per gli operatori del settore (nuovo termine: 30 giugno 2023), c) dell'inserimento dei dati nel sistema di valutazione dei rischi del Servizio di protezione nazionale (nuovo termine: 30 giugno 2023), d) di un quadro giuridico sulla corruzione nei grandi investimenti infrastrutturali (nuovo termine: 30 giugno 2023), e) di indagini su modelli di gestione dell'integrità per enti statali e imprese statali (termine: 30 giugno 2023) e f) della relazione sull'attuazione dei compiti stabiliti nella strategia 2020-2022 dal ministro dell'Interno (termine: 31 maggio 2023 per la relazione dei ministri; 30 giugno 2023 per la relazione di sintesi del ministro dell'Interno).

³³ Cfr. anche la relazione sullo Stato di diritto 2022, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Ungheria, consultabile all'indirizzo https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, pag. 13.

³⁴ Cfr. la Relazione sullo Stato di diritto 2021 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Ungheria, SWD(2021) 714 final, consultabile all'indirizzo <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0714>, pag. 13.

³⁵ Cfr. anche la relazione sullo Stato di diritto 2022, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Ungheria, consultabile all'indirizzo https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, pag. 13.

³⁶ Cfr. a tale riguardo la relazione sullo Stato di diritto 2022, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Ungheria, consultabile all'indirizzo https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, nota 92.

³⁷ Cfr. a tale riguardo la relazione sullo Stato di diritto 2022, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Ungheria, consultabile all'indirizzo https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, nota 93.

la vigilanza, la verifica e l'applicazione efficaci e trasparenti delle norme dei codici di condotta e di quelle sui conflitti di interessi e sulle dichiarazioni patrimoniali per i parlamentari e altri funzionari ad alto rischio³⁸. Le modifiche delle norme in materia di dichiarazioni patrimoniali per i parlamentari introdotte nel luglio 2022 non sono finalizzate a dare risposta a tali preoccupazioni. Le nuove norme impongono obblighi in materia di dichiarazioni patrimoniali ancora meno rigorosi di quelli precedenti, applicabili fino al 31 luglio 2022, in quanto i parlamentari non sono più tenuti a dichiarare il loro patrimonio³⁹. Per valutare l'efficacia di un sistema di dichiarazione patrimoniale è opportuno tenere conto della situazione generale a cui tale sistema si applica. Come spiegato nella notifica, nella lettera d'intenti e sopra, il contesto ungherese desta preoccupazioni e rende pertanto indispensabile un sistema di dichiarazione patrimoniale più completo.

- (56) Nella seconda risposta l'Ungheria ha fatto riferimento a indagini in corso su casi di corruzione ad alto livello, già menzionate dallo stesso paese nel contesto della relazione sullo Stato di diritto 2022. Tale fatto indica che il paese ha sostanzialmente compreso il concetto di corruzione ad alto livello e la differenza con la piccola corruzione, a prescindere dalla definizione del reato di corruzione nel diritto dell'UE o nazionale. Allo stesso tempo, nonostante l'apprezzamento espresso dalla Commissione, le informazioni fornite non equivalgono ad aver dimostrato solidi risultati per quanto riguarda le indagini su accuse di corruzione che riguardano funzionari di alto livello e la loro cerchia immediata, sulle quali permane grave preoccupazione⁴⁰. Non si può pertanto ritenere che l'Ungheria abbia dato risposta alle preoccupazioni in materia di prevenzione e correzione della corruzione ad alto livello.

4. CONCLUSIONI DELLA VALUTAZIONE DELLA COMMISSIONE PER QUANTO RIGUARDA LE VIOLAZIONI DEI PRINCIPI DELLO STATO DI DIRITTO

- (57) Alla luce di quanto precede, la Commissione ritiene che le questioni individuate nella notifica e ribadite nella lettera d'intenti siano ancora valide e costituiscano violazioni sistemiche dei principi dello Stato di diritto ai sensi dell'articolo 2, lettera a), del regolamento sulla condizionalità, in particolare dei principi di certezza del diritto e divieto di arbitrarietà del potere esecutivo, a norma dell'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento sulla condizionalità alla luce dell'articolo 3, lettera b), del medesimo regolamento. Le preoccupazioni riguardano diverse situazioni fra quelle elencate all'articolo 4, paragrafo 2, del summenzionato regolamento, in particolare:

- a) il corretto funzionamento delle autorità che eseguono il bilancio dell'Unione, [...], in particolare nell'ambito delle procedure di appalto pubblico;

³⁸ GRECO, Quarto ciclo di valutazione – Seconda relazione intermedia di conformità, pag. 5.

³⁹ Vi è solo l'obbligo di dichiarare le entrate e gli investimenti finanziari, non il patrimonio. Le dichiarazioni patrimoniali devono comprendere il patrimonio nel suo significato letterale, vale a dire le proprietà immobiliari, i beni mobili di valore (quali veicoli, imbarcazioni, oggetti d'antiquariato e opere d'arte di valore ecc.), i risparmi sotto forma di depositi bancari e liquidità, i contratti di gestione patrimoniale e gli accordi di gestione fiduciaria (compreso qualsiasi rapporto intrattenuto da un funzionario pubblico o un suo familiare con una gestione fiduciaria), i fondi di *private equity*, le polizze di assicurazione sulla vita e le informazioni sulla titolarità effettiva.

⁴⁰ Cfr. a tale riguardo la relazione sullo Stato di diritto 2022, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Ungheria, consultabile all'indirizzo https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, pag. 14.

- b) il corretto funzionamento delle autorità preposte al controllo, alla sorveglianza e all'audit finanziari, nonché il corretto funzionamento di sistemi efficaci e trasparenti di gestione e responsabilità finanziarie;
- e) la prevenzione e la sanzione delle frodi, [...], della corruzione o di altre violazioni del diritto dell'Unione che riguardano l'esecuzione del bilancio dell'Unione o la tutela dei suoi interessi finanziari [...];
- h) altre situazioni [...] rilevanti per la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o per la tutela dei suoi interessi finanziari, rappresentate in questo caso dalla costante incapacità di garantire che il quadro normativo e la disciplina in materia di appalti pubblici evitino rischi di corruzione e altre irregolarità nella gestione dei fondi dell'Unione.

5. ALTRE PROCEDURE NON CONSENTONO DI PROTEGGERE PIÙ EFFICACEMENTE IL BILANCIO DELL'UNIONE

5.1. Valutazione iniziale della Commissione

- (58) La Commissione ritiene che nessun'altra procedura a norma del diritto dell'Unione le consentirebbe di proteggere più efficacemente il bilancio dell'Unione rispetto alla procedura stabilita dal regolamento sulla condizionalità. Le carenze, le debolezze, i limiti e i rischi individuati sono diffusi e interconnessi. Per tale motivo non vi sono altre procedure più efficaci di quelle previste dal regolamento sulla condizionalità. Da oltre dieci anni l'Ungheria è destinataria di raccomandazioni e rettifiche dovute a debolezze e gravi irregolarità, in particolare nel settore degli appalti pubblici. Sebbene la Commissione abbia adottato misure ogniquale volta individuava violazioni delle norme in materia di appalti pubblici o del diritto applicabile per proteggere il bilancio dell'Unione sulla base delle procedure stabilite nella legislazione dell'Unione, anno dopo anno, e in ogni periodo di programmazione che si succedeva, gli appalti pubblici in Ungheria hanno continuato a presentare carenze e debolezze che compromettevano la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione e la tutela degli interessi finanziari dell'Unione.
- (59) Dall'approccio preventivo degli audit dei servizi della Commissione è emerso, da un lato, che l'Ungheria non è stata in grado di garantire l'efficace funzionamento delle autorità incaricate dell'esecuzione e del controllo del bilancio dell'Unione e, dall'altro, che è necessaria un'azione costante, diffusa e lungimirante della Commissione per proteggere tale bilancio.
- (60) Per quanto riguarda le recentissime riforme relative ai trust di interesse pubblico, il carattere retroattivo delle procedure stabilite in altre normative dell'Unione, unitamente al grave rischio che i fondi dell'Unione possano essere stanziati ed erogati senza verificare i conflitti di interessi e non necessariamente nel rispetto delle norme in materia di appalti, rende la procedura istituita dal regolamento sulla condizionalità lo strumento più efficace per proteggere il bilancio dell'Unione.
- (61) Anche se fosse possibile prevedere il ricorso a taluni altri mezzi disponibili nell'ambito delle norme settoriali, come gli audit effettuati dai servizi della Commissione, che potrebbero individuare irregolarità non prevenute, individuate o corrette dalle autorità ungheresi, tali misure riguardano generalmente le spese già dichiarate alla Commissione. Nel caso in esame anche le rettifiche finanziarie non costituiscono un rimedio sufficiente, dato che, in linea di principio, non sono di natura preventiva e non sempre sono riferite a questioni sistemiche.

- (62) Anche un approccio proattivo da parte della Commissione, come gli audit preventivi dei servizi della Commissione, resterebbe limitato ai fondi specifici interessati dalle norme settoriali applicabili. Inoltre un tale approccio non consentirebbe alla Commissione di proteggere il bilancio in modo più efficace o sufficientemente efficace, poiché si concentrerebbe su programmi specifici senza porre rimedio all'intera portata delle debolezze individuate.
- (63) A dette debolezze si aggiungono le preoccupazioni in materia di indagini e azione penale e quelle relative ai limiti del quadro anticorruzione. Tali preoccupazioni e limiti sono particolarmente rilevanti nel caso in cui i progetti oggetto di indagine dell'OLAF siano esclusi dal finanziamento dell'Unione: di norma ciò comporta infatti che la causa principale della debolezza, cui non si è posto rimedio, si ripeterà.
- (64) In pratica, circostanze di questo genere inducono a concludere che le irregolarità possano riguardare anche una parte significativa delle operazioni che non sono state oggetto di indagini o audit, tenendo conto del fatto che, quando le irregolarità sono effettivamente accertate, i fondi dell'Unione sono sostituiti da fondi nazionali che possono raggiungere i destinatari designati, possibilmente senza conseguenze concrete per le irregolarità amministrative o penali commesse, consentendo il proseguimento o la reiterazione delle irregolarità in altre operazioni che non sono oggetto di indagini o audit, e senza l'adozione di misure efficaci e dissuasive, come disposto dall'articolo 325, paragrafo 1, TFUE.
- (65) Analogamente, accordi, piani d'azione e altri strumenti potrebbero, in linea di principio, migliorare adeguate indagini in materia di frodi, corruzione o altre pertinenti violazioni del diritto dell'Unione o di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. Tuttavia, data la mancanza di elementi di prova in merito alla loro effettiva attuazione, non possono di per sé essere considerati in grado di proteggere da gravi rischi per la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione e per gli interessi finanziari dell'Unione.
- (66) In conclusione, le preoccupazioni della Commissione nel caso dell'Ungheria riguardano una serie di settori chiave per l'esecuzione del bilancio dell'Unione e la conformità ai principi di sana gestione finanziaria e, complessivamente, comportano gravi rischi per gli interessi finanziari dell'Unione. In effetti, nell'esecuzione del bilancio dell'Unione in Ungheria sussistono problemi che non sembrano essere oggetto di indagini adeguate a causa di limiti od ostacoli strutturali, giuridici o pratici nell'individuazione, nell'indagine e nella rettifica di frodi e altre irregolarità; si tratta di una situazione globale che rischia di ledere direttamente e seriamente gli interessi finanziari dell'Unione. A tale riguardo, le questioni individuate sono talmente diffuse e gravi che i rischi finanziari complessivi per il bilancio dell'Unione e gli interessi finanziari dell'Unione superano i rischi che possono essere affrontati con altre procedure stabilite in diversi strumenti settoriali. Di conseguenza, secondo la Commissione, a motivo della complessità e della natura interconnessa di tali questioni, nessun'altra procedura prevista dalla legislazione dell'Unione le consentirebbe di proteggere più efficacemente il bilancio dell'Unione.

5.2. Osservazioni presentate dall'Ungheria

- (67) L'Ungheria ha sostenuto che il regolamento (UE) 2021/1060 (RDC)⁴¹ comprende misure quali l'interruzione dei termini di pagamento, la sospensione dei pagamenti e le rettifiche finanziarie, che sono efficaci e adeguate per tutelare il bilancio dell'Unione. L'Ungheria ha inoltre fatto riferimento ad altri mezzi a disposizione della Commissione per garantire la tutela degli interessi finanziari dell'Unione nel contesto dell'adozione dell'accordo di partenariato, dei programmi per i fondi strutturali e del dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF). L'Ungheria ha inoltre sostenuto che, per quanto riguarda le norme in materia di appalti pubblici e la loro interpretazione e applicazione pratica, la Commissione potrebbe intervenire anche attraverso procedure di infrazione.

5.3. Valutazione della Commissione

- (68) La Commissione non concorda con l'Ungheria sul fatto che altre misure dell'Unione potrebbero proteggere meglio il bilancio dell'Unione. Per quanto riguarda l'applicazione delle misure finanziarie di cui al regolamento (UE) 2021/1060 (RDC)⁴², la Commissione osserva che dette misure sono per definizione limitate all'ambito di applicazione di tale regolamento settoriale e ai criteri in esso contenuti e non possono conseguire la protezione preventiva e sistemica generale consentita dal regolamento sulla condizionalità. L'importanza di questa dimensione preventiva generale del regolamento sulla condizionalità è stata confermata dalla Corte di giustizia⁴³. Per quanto riguarda l'osservanza e il monitoraggio delle condizioni abilitanti sancite nell'RDC, la Commissione desidera innanzitutto far notare che, mentre l'unica conseguenza, a norma dell'articolo 15 dell'RDC, dell'inosservanza di una condizione abilitante è il mancato rimborso da parte della Commissione delle spese dichiarate, il regolamento sulla condizionalità offre una gamma più ampia di possibilità per 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. Contrariamente alla procedura di cui all'articolo 15 dell'RDC, vi sono inclusi anche i prefinanziamenti. Inoltre la portata delle condizioni abilitanti che potrebbero essere rilevanti nel caso di specie, in particolare "gli efficaci meccanismi di controllo del mercato degli appalti pubblici" e "l'effettiva applicazione e attuazione della Carta dei diritti fondamentali", è diversa e più restrittiva rispetto a quella del regolamento sulla condizionalità.
- (69) Per quanto riguarda le procedure di infrazione relative all'applicazione delle norme in materia di appalti pubblici e la loro interpretazione, il considerando 17 del

⁴¹ 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).

⁴² 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).

⁴³ Cfr. la sentenza della Corte (Seduta plenaria) del 16 febbraio 2022, *Ungheria/Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, causa C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, in particolare punti 262 e 266.

regolamento sulla condizionalità chiarisce che la "legislazione" cui fa riferimento l'articolo 6, paragrafo 1, del medesimo regolamento è la normativa finanziaria e settoriale. Le procedure di infrazione che non si basano su un atto legislativo ma direttamente sul diritto primario (articolo 258 TFUE) non possono essere considerate pertinenti ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento sulla condizionalità.

- (70) Per quanto riguarda il dispositivo per la ripresa e la resilienza, il regolamento (UE) 2021/241 comprende disposizioni connesse alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione⁴⁴ che lo Stato membro deve rispettare nell'attuare le misure a norma del dispositivo. Inoltre la responsabilità primaria di rispettare il diritto dell'Unione e il diritto nazionale nell'attuare tali misure spetta agli Stati membri, a norma dell'articolo 22, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2021/241, mentre la Commissione può adottare misure correttive ex-post in caso 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 a norma dell'articolo 22, paragrafo 5, di tale regolamento. Cosa ancora più importante, il PNRR dell'Ungheria non è stato ancora adottato; inoltre il suo contenuto e la sua capacità di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione dipendono dalle misure effettive che conterrà, ma anche dalle modalità di attuazione di queste misure da parte dell'Ungheria.
- (71) Alla luce di quanto precede, la Commissione ritiene che nessun'altra procedura a norma del diritto dell'Unione le consentirebbe di proteggere più efficacemente il bilancio dell'Unione rispetto alla procedura stabilita dal regolamento sulla condizionalità.

6. OSSERVAZIONI GENERALI PRESENTATE DALL'UNGHERIA

- (72) Oltre alle argomentazioni addotte sulle questioni specifiche sollevate dalla Commissione, l'Ungheria ha altresì presentato osservazioni generali con cui ha contestato diversi elementi della procedura. In particolare, essa ha sostenuto che l'avvio da parte della Commissione della procedura nei confronti dell'Ungheria non si basava su sufficienti motivi di fatto o di diritto, contestando in particolare l'affidabilità delle fonti utilizzate dalla Commissione. Ha inoltre affermato che la Commissione non ha garantito la non discriminazione e la parità di trattamento tra gli Stati membri, facendo riferimento in particolare alla performance di altri Stati membri nel quadro di valutazione del mercato unico e alle raccomandazioni nell'ambito del semestre europeo sul rafforzamento del quadro in materia di appalti pubblici, sull'istituzione di quadri anticorruzione e sulla garanzia dell'indipendenza delle procure. Ha altresì argomentato che la Commissione non ha tenuto debitamente conto delle specificità dell'ordinamento giuridico ungherese, che prevede un margine di discrezionalità nell'attuazione dei principi dello Stato di diritto. In aggiunta, ha sostenuto che i principi dei diritti della difesa nei procedimenti penali, nonché nel diritto della concorrenza, dovrebbero applicarsi in tale contesto e che la Commissione non ha rispettato questi diritti.
- (73) Nella sua seconda risposta l'Ungheria ha criticato il fatto che la lettera d'intenti del 20 luglio fosse stata inviata senza tenere conto delle 14 misure correttive presentate alla Commissione il 19 luglio. L'Ungheria si è impegnata a mantenere

⁴⁴ Articolo 22 del 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).

incondizionatamente e a tempo indeterminato 12 di queste misure. Essa ha pertanto asserito che la Commissione avrebbe dovuto tenere conto di questi impegni nella sua valutazione prima di inviare tale lettera, in particolare anche perché il termine di un mese fissato dal regolamento sulla condizionalità per l'invio della lettera era indicativo. Ha inoltre ritenuto che le misure proposte in riferimento ai progetti di target intermedi del progetto di PNRR avrebbero dovuto essere accettate come misure correttive, sostenendo che né il regolamento sulla condizionalità né gli orientamenti relativi alla sua applicazione richiedono una forma specifica per proporre le misure correttive nel corso della procedura. Su tale base, ha argomentato che la Commissione violava gravemente il principio di leale cooperazione tra la Commissione e lo Stato membro, come pure il requisito relativo a una valutazione oggettiva, imparziale ed equa stabilito dal regolamento sulla condizionalità.

Osservazioni della Commissione

- (74) La Commissione ritiene che le argomentazioni presentate dall'Ungheria siano infondate, in quanto la Commissione ha effettuato un'approfondita valutazione qualitativa che è oggettiva, imparziale, equa e rispettosa dell'uguaglianza tra gli Stati membri. La Commissione ha tenuto debitamente conto delle informazioni provenienti da diverse fonti disponibili⁴⁵ per individuare, sottoporre a controllo incrociato e valutare le pertinenti violazioni dei principi dello Stato di diritto, in linea con il regolamento sulla condizionalità come interpretato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea⁴⁶, comprese le informazioni presentate dall'Ungheria nella sua risposta alla richiesta di informazioni. La Commissione sottolinea in tale contesto che la valutazione di ciascun caso, della gamma e della portata degli elementi di prova è effettuata nel merito del singolo caso, tenendo conto di tutte le circostanze pertinenti. Sebbene sia vero che, esaminando singoli indicatori, altri Stati membri potrebbero in alcuni casi ottenere risultati peggiori rispetto all'Ungheria per quanto riguarda taluni aspetti, la valutazione della Commissione è una valutazione qualitativa globale, che tiene conto del contesto giuridico e istituzionale pertinente e riunisce informazioni, indicatori e osservazioni provenienti da molteplici fonti per ricavare un quadro più completo della situazione in Ungheria rispetto a quello che potrebbe essere fornito da singoli indicatori.
- (75) Nella notifica e nella lettera d'intenti è stato chiarito che il protrarsi per oltre dieci anni delle problematiche in questione indica l'esistenza di un rischio costante per la sana gestione finanziaria dei fondi dell'UE, in violazione del diritto dell'Unione, e una persistente incapacità delle autorità pubbliche ungheresi di prevenire o correggere tali violazioni e di tutelare efficacemente gli interessi finanziari dell'Unione. Sulla base di quanto precede la Commissione ha ritenuto che, in assenza di ulteriori misure volte a dare urgentemente risposta alla questione in modo efficace, non vi siano motivi per presumere che la situazione migliorerà sensibilmente.
- (76) Infine la Commissione ha debitamente rispettato i diritti di difesa dell'Ungheria, in linea con i requisiti del regolamento sulla condizionalità, e i principi del diritto dell'Unione, in quanto ha chiaramente espresso le proprie preoccupazioni e i motivi

⁴⁵ Tali fonti sono state indicate nelle note a piè di pagina e negli allegati della notifica e della lettera d'intenti e sono accessibili al pubblico.

⁴⁶ Sentenza della Corte di giustizia del 16 febbraio 2022, *Ungheria/Parlamento e Consiglio*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97; sentenza della Corte di giustizia del 16 febbraio 2022 *Polonia/Parlamento e Consiglio*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98.

dell'avvio della procedura, ha previsto per l'Ungheria la possibilità di presentare osservazioni in ogni fase della procedura e ha tenuto debitamente conto delle osservazioni da quest'ultima inoltrate, nonché delle misure correttive da essa proposte nella prima e nella seconda risposta.

- (77) Per quanto riguarda le misure o azioni proposte dall'Ungheria il 19 luglio 2022, le argomentazioni presentate dall'Ungheria sono infondate per diversi motivi. Innanzitutto le misure correttive non sono state presentate con le osservazioni indicate nella lettera di notifica né entro i termini ivi specificati come previsto dall'articolo 6, paragrafi 5 e 9, del regolamento sulla condizionalità, bensì in una fase successiva del processo. In secondo luogo, il fatto che il termine di cui all'articolo 6, paragrafo 6, del regolamento sulla condizionalità sia indicativo non significa che la Commissione sia tenuta a estenderlo se ciò non è necessario. Una tale estensione è possibile se giustificata al fine di consentire l'analisi delle osservazioni e dell'adeguatezza delle misure correttive, le quali devono essere presentate in tempo utile. Nella lettera d'intenti la Commissione ha invitato l'Ungheria a presentare quanto prima ulteriori dettagli relativi sia alla natura delle misure correttive proposte, sia ai diversi strumenti utilizzabili per la loro attuazione. In particolare per quanto riguarda la misura correttiva relativa alla modifica del controllo giurisdizionale delle decisioni assunte dalla procura, che era in discussione nel contesto del PNRR, la Commissione ha chiaramente affermato di nutrire diverse riserve su aspetti tecnici che potrebbero comprometterne l'efficacia. Pertanto, in tale fase, la Commissione non aveva motivo di ritardare l'invio della lettera d'intenti. Infine tali misure correttive sono ora completamente sostituite da quelle formalmente presentate con la seconda risposta, compresi gli impegni aggiuntivi inclusi nella lettera di settembre.
- (78) Nella sua lettera d'intenti la Commissione ha inoltre spiegato chiaramente che, per essere considerate adeguate ai fini del regolamento sulla condizionalità, le misure correttive, compresi eventuali progetti di atti normativi, dovrebbero essere proposte incondizionatamente nel quadro della procedura a norma del regolamento sulla condizionalità ed essere sufficientemente precise in termini di contenuto e calendario di attuazione e non limitate nel tempo. In diversi casi la prima risposta conteneva riferimenti a proposte prese in considerazione nel contesto del progetto di PNRR ungherese. Tuttavia semplici riferimenti a progetti di target intermedi del PNRR non possono essere considerati misure correttive presentate nel contesto della procedura a norma dell'articolo 6, paragrafo 5, del regolamento sulla condizionalità. Allo stesso tempo la Commissione non è stata in grado di valutare se questi fossero adeguati a dare risposta alle conclusioni che figurano nella notifica al fine di tenerne conto nelle misure che ha proposto con la sua lettera d'intenti.

7. MISURE CORRETTIVE PRESENTATE DALL'UNGHERIA E ANALISI DELLA LORO ADEGUATEZZA AI SENSI DEL REGOLAMENTO SULLA CONDIZIONALITÀ

7.1. Misure correttive presentate dall'Ungheria

- (79) A norma dell'articolo 6, paragrafo 6, del regolamento sulla condizionalità, "[a]l momento di decidere se presentare una proposta di una decisione di esecuzione sulle opportune misure, la Commissione tiene conto delle informazioni ricevute e delle eventuali osservazioni formulate dallo Stato membro interessato, nonché dell'adeguatezza delle misure correttive proposte."

- (80) Nella sua prima risposta e nelle lettere aggiuntive del 30 giugno e del 5 luglio 2022 l'Ungheria non ha presentato misure correttive adeguate, sostenute da un impegno adeguato a norma del regolamento sulla condizionalità.
- (81) Il 19 luglio 2022 l'Ungheria ha inviato un'ulteriore lettera in cui proponeva una serie di misure correttive per dare risposta alle conclusioni della notifica che però, a causa della presentazione in tale fase molto avanzata della procedura, non hanno potuto essere prese in considerazione ai fini della valutazione della prima risposta.
- (82) Nella sua seconda risposta l'Ungheria ha presentato una serie di misure correttive, integrandole con ulteriori impegni nella lettera di settembre, sostenendo che sarebbero state affrontate adeguatamente tutte le questioni sollevate dalla Commissione nella notifica. Tali misure correttive sono le seguenti:
- i. 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;
 - ii. task force anticorruzione;
 - iii. rafforzamento del quadro anticorruzione;
 - iv. garanzia di trasparenza nell'uso del sostegno dell'Unione da parte delle fondazioni di interesse pubblico per la gestione del patrimonio;
 - v. introduzione di una procedura specifica in caso di reati speciali connessi all'esercizio dell'autorità pubblica o alla gestione del patrimonio pubblico;
 - vi. rafforzamento dei meccanismi di audit e controllo per garantire un uso corretto del sostegno dell'UE;
 - vii. riduzione della percentuale di procedure di gara con offerte uniche finanziate con fondi dell'Unione;
 - viii. riduzione della percentuale di procedure di gara con offerte uniche finanziate tramite il bilancio nazionale;
 - ix. sviluppo di uno strumento di segnalazione delle offerte uniche per monitorare e riferire in merito agli appalti pubblici chiusi con offerte uniche;
 - x. sviluppo di un sistema elettronico per gli appalti pubblici (EPS) per aumentare la trasparenza;
 - xi. elaborazione di un quadro di misurazione della performance che valuti l'efficienza degli appalti pubblici e la loro efficacia in termini di costi;
 - xii. adozione di un piano d'azione per aumentare il livello di concorrenza negli appalti pubblici;
 - xiii. attività di formazione destinate alle micro, piccole e medie imprese in materia di pratiche nel settore degli appalti pubblici;
 - xiv. istituzione di un regime di sostegno per compensare i costi connessi alla partecipazione delle micro, piccole e medie imprese agli appalti pubblici;
 - xv. applicazione di ARACHNE;
 - xvi. rafforzamento della cooperazione con l'OLAF; e
 - xvii. adozione di un atto legislativo che garantisca una maggiore trasparenza della spesa pubblica.

7.2. Valutazione delle misure correttive da parte della Commissione

- (83) La Commissione accoglie con favore il fatto che l'Ungheria abbia presentato misure correttive per tenere conto delle questioni sollevate nella notifica in relazione alle irregolarità, alle carenze e alle debolezze sistemiche negli appalti pubblici, ai rischi di conflitti di interesse e alle preoccupazioni riguardanti i "trust di interesse pubblico", nonché in relazione ai motivi aggiuntivi riguardanti le indagini, le azioni penali e il quadro anticorruzione. In generale, l'Ungheria si è impegnata (come indicato nella sua seconda risposta) a mantenere incondizionatamente in vigore le misure correttive (e le relative normative) senza limiti di tempo e a far rispettare debitamente le norme ivi stabilite.
- (84) Per quanto riguarda la valutazione delle misure correttive proposte, la Commissione ritiene che, poiché le questioni specifiche individuate in Ungheria riguardano sia il quadro giuridico che, in larga misura, le pratiche, la loro adeguatezza per conseguire l'obiettivo di porre fine alle violazioni dei principi dello Stato di diritto e/o ai relativi rischi per la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione e gli interessi finanziari dell'Unione non può essere valutata adeguatamente senza una piena conoscenza dei dettagli delle misure concrete e prima che taluni elementi chiave siano attuati in modo efficace. A tale riguardo, l'Ungheria deve definire entro il 19 novembre 2022 (data in cui è prevista l'entrata in funzione dell'Autorità per l'integrità) ulteriori dettagli e fasi principali di attuazione per molte delle misure correttive proposte di cui sopra, come indicato nei calendari delle misure correttive presentate dall'Ungheria il 22 agosto⁴⁷.

7.2.1. Valutazione di ciascuna misura correttiva

i. Autorità per l'integrità

- (85) Il governo ungherese si è impegnato a istituire un'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 riguardanti l'attuazione di qualsiasi sostegno finanziario dell'Unione.
- (86) Si tratta di una misura correttiva fondamentale volta ad affrontare le questioni e i motivi aggiuntivi di cui sopra (cfr. sezioni 2 e 3). La misura correttiva proposta contiene norme specifiche relative alla nomina del consiglio dell'Autorità per l'integrità e al coinvolgimento di un "comitato sull'ammissibilità"⁴⁸ per garantire la piena indipendenza dell'Autorità per l'integrità e dei membri del suo consiglio di amministrazione, che saranno selezionati, tramite un invito aperto a presentare candidature, in base alle qualità professionali dei candidati, alle loro qualifiche, alla loro reputazione - anche internazionale - e alla loro esperienza ampia e accertata nelle questioni legali e finanziarie legate agli appalti pubblici e alla lotta alla corruzione, nonché alla loro provata competenza in detti settori⁴⁹. I membri del consiglio di amministrazione saranno nominati solo previo parere vincolante del comitato sull'ammissibilità. Sia i membri del comitato sull'ammissibilità che i membri del consiglio di amministrazione saranno soggetti a rigorose norme sui

⁴⁷ Un calendario delle fasi principali fino al 19 novembre figura nell'allegato della relazione.

⁴⁸ In linea con l'impegno assunto nella lettera di settembre, il comitato sull'ammissibilità sarà selezionato a seguito di un invito pubblico a manifestare interesse, in merito al quale la Commissione sarà consultata.

⁴⁹ La lettera di settembre contiene inoltre chiarimenti sul pacchetto retributivo previsto per i membri del consiglio di amministrazione dell'Autorità per l'integrità come ulteriore strumento per garantirne l'indipendenza.

conflitti di interessi. All'Autorità per l'integrità saranno inoltre conferiti ampi poteri, tra cui: il potere di incaricare le amministrazioni aggiudicatrici di sospendere una procedura di appalto (per un massimo di due mesi); il potere di richiedere agli organismi amministrativi d'indagine di svolgere indagini; il potere di raccomandare l'esclusione di specifici operatori economici dal finanziamento dell'Unione per un determinato periodo di tempo; il potere di incaricare le autorità o gli organismi nazionali competenti di svolgere le loro funzioni di supervisione o controllo, in particolare per quanto riguarda le procedure per verificare le dichiarazioni sui conflitti di interessi e i sospetti in relazione alla gestione dei fondi dell'Unione; il diritto di chiedere l'accesso a tutti i fascicoli pertinenti, comprese le procedure di appalto pubblico in corso o future; il potere di raccomandare alle amministrazioni aggiudicatrici di ricorrere a una procedura specifica in un appalto specifico o in una categoria di procedure di appalto; il diritto di avviare procedimenti dinanzi alle autorità o agli organismi nazionali competenti al fine di accertare presunte illegalità o irregolarità; la competenza a verificare le dichiarazioni patrimoniali⁵⁰; 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. L'Autorità redigerà inoltre relazioni annuali sulle sue attività che comprenderanno, tra l'altro, un'analisi della concentrazione delle aggiudicazioni, una valutazione della pratica relativa all'uso di accordi quadro, un'analisi del modo in cui il sistema di controllo esistente contribuisce a individuare e prevenire in modo efficace i rischi di corruzione, frode e conflitto di interessi (e di come individuare e affrontare casi del genere) e raccomandazioni sui problemi individuati. La relazione annuale sarà pubblicata e il governo avrà l'obbligo di spiegare per iscritto in che modo intende dare risposta alle conclusioni dell'Autorità per l'integrità. Infine la misura correttiva proposta contiene anche un calendario dettagliato con diverse fasi di attuazione, compresa la consultazione della Commissione e dell'OCSE sul progetto o sui progetti di testo legislativo che istituirà l'Autorità per l'integrità e comprenderà ulteriori dettagli necessari in merito agli elementi di cui sopra. L'avvio delle attività dell'Autorità per l'integrità, che costituisce un principale passaggio attuativo di questa misura correttiva, come indicato nell'allegato, è previsto per il 19 novembre 2022.

- (87) Data l'importanza dell'Autorità quale nuovo elemento costitutivo della governance del sistema, se correttamente definita in norme dettagliate e attuata di conseguenza, come previsto nella misura correttiva presentata dall'Ungheria (compresi gli ulteriori impegni inclusi nella lettera di settembre), in modo da garantire la piena indipendenza e i poteri effettivi e concreti per quanto riguarda tutte le procedure che

⁵⁰

Secondo l'impegno assunto dall'Ungheria nella lettera di settembre, ciò include il potere di verificare le dichiarazioni patrimoniali pubbliche di tutti i funzionari ad alto rischio e, a tale riguardo, l'accesso alle banche dati e ai registri pertinenti al fine di verificare le attività dei dichiaranti conformemente alle norme sulla protezione dei dati e sulla privacy. L'Ungheria ha chiarito anche che tali impegni integrano le norme già in vigore in materia di dichiarazione patrimoniale che coprono ampiamente altre posizioni, tra cui funzionari pubblici, segretari di Stato permanenti, sottosegretari di Stato, consulenti politici e direttori politici, consulenti governativi e ministeriali e consulenti capo, funzionari governativi che ricoprono incarichi esecutivi, funzionari governativi soggetti al controllo di sicurezza nazionale sulla base della legislazione, notai, ufficiali giudiziari, dirigenti della Banca ungherese per lo sviluppo, dirigenti dell'Hungarian National Asset Management Inc., funzionari e membri del consiglio di vigilanza delle organizzazioni economiche che operano con una partecipazione statale maggioritaria, giudici, pubblici ministeri, membri dei governi locali. Ha inoltre chiarito che le norme applicabili ai membri dell'Assemblea nazionale si applicano al procuratore generale e al suo vice.

possono effettivamente o potenzialmente incidere sulla sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o sugli interessi finanziari dell'Unione, l'Autorità per l'integrità contribuirebbe, in linea di principio, ad aumentare il livello di concorrenza nelle procedure di appalto pubblico, a prevenire o ridurre i rischi di conflitto di interessi e, più in generale, a rafforzare la prevenzione, l'individuazione e la rettifica di frodi, corruzione, conflitti di interessi e altre irregolarità in violazione del diritto dell'Unione nel sistema ungherese degli appalti pubblici, a vantaggio di un uso più sano ed efficiente dei finanziamenti dell'Unione. L'Autorità per l'integrità si baserà su fatti accertati da decisioni giudiziarie, potrà adire gli organi giurisdizionali e le sue decisioni saranno soggette a controllo giurisdizionale. Per questo motivo la Commissione accoglie con favore l'ulteriore impegno assunto dall'Ungheria con la lettera di settembre di 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 e al pertinente *acquis* dell'UE.

ii. Task force anticorruzione

- (88) Il governo ungherese si è impegnato a istituire entro il 1° dicembre 2022 una task force anticorruzione che avrà i seguenti compiti: a) esaminare le misure anticorruzione esistenti ed elaborare proposte per il miglioramento delle attività di individuazione, indagine, azione penale e imposizione di sanzioni contro le pratiche di corruzione, b) proporre misure tese a migliorare la prevenzione e l'individuazione dei casi di corruzione e c) redigere una relazione annuale che analizzi i rischi e le tendenze dei casi e delle pratiche di corruzione e proponga contromisure efficaci e migliori pratiche per la loro attuazione e la valutazione di tale attuazione. Il governo dovrà discutere la relazione e le proposte ivi contenute entro due mesi e, qualora non si pronunci in merito a una proposta, invierà una motivazione dettagliata della sua decisione al presidente della task force. Il quadro normativo della task force sarà incluso nella legge che istituisce l'Autorità per l'integrità (cfr. misura correttiva i. sopra descritta) e il presidente dell'Autorità per l'integrità sarà il presidente della task force. Saranno coinvolti nelle attività della task force attori non governativi di cui sia comprovata l'indipendenza dal governo, dalle autorità pubbliche, dai partiti politici e dagli interessi commerciali e che si siano dimostrati attivi nel settore della lotta alla corruzione, e sarà garantita la loro piena, strutturata ed effettiva partecipazione: il numero di tali membri sarà pari al 50 % dei membri della task force, escluso il presidente, e avranno il diritto di redigere una relazione ombra. Se non è possibile raggiungere la rappresentanza del 50 %, il potere di voto di tali membri sarà modulato in modo da esprimere il 50 % dei voti, escluso il presidente. La task force dovrà tenere la sua prima riunione prima del 15 dicembre 2022 e adottare la sua prima relazione per l'anno 2022 e trasmetterla al governo entro il 15 marzo 2023. La task force anticorruzione istituita con decisione governativa 1337/2022 del 15 luglio 2022 sarà sciolta e la decisione governativa abrogata. Elemento chiave di questa misura è la decisione governativa che abroga la precedente e stabilisce il calendario e i compiti connessi all'istituzione dell'Autorità per l'integrità e della task force anticorruzione. Analogamente, la presentazione all'Assemblea nazionale di un progetto di legge sull'istituzione dell'Autorità entro il 30 settembre 2022 costituisce un principale passaggio attuativo di questa misura correttiva, come indicato nell'allegato, in quanto definirà il quadro normativo per la task force.

- (89) La Commissione osserva con soddisfazione che la misura correttiva mira a garantire una partecipazione piena, strutturata ed efficace di attori non governativi realmente attivi nel settore anticorruzione insieme ai rappresentanti del governo, il che per la Commissione rappresenta un elemento chiave. L'Ungheria si impegna inoltre a svolgere ampie e significative consultazioni con i portatori di interessi nazionali e internazionali, compresa la Commissione, durante la preparazione del progetto di atto normativo. Se correttamente definita in norme dettagliate e attuata di conseguenza, tale misura correttiva sarebbe in grado di dare risposta, in linea di principio, alle questioni sollevate in merito all'inefficacia delle indagini e dell'azione penale o delle sanzioni delle violazioni del diritto connesse alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione, nonché quelle relative alle debolezze sistemiche del sistema degli appalti pubblici.

iii. Rafforzamento del quadro anticorruzione

- (90) Con tale misura correttiva (compresi gli impegni supplementari contenuti nella lettera di settembre) il governo ungherese si è impegnato 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, conflitto di interessi e corruzione. Le strategie comprendono la valutazione dei principali rischi, fattori e pratiche di frode, conflitto di interessi e corruzione. Il governo ungherese si impegna inoltre ad adottare una nuova strategia nazionale anticorruzione (NACS) e un piano d'azione entro il 30 giugno 2023, prestando particolare attenzione al rafforzamento del quadro istituzionale e normativo per la lotta contro la corruzione ad alto livello mediante il miglioramento della trasparenza del lavoro delle autorità pubbliche, anche a livello politico di alto livello. La task force anticorruzione sarà coinvolta nella preparazione della NACS e del piano d'azione, nonché nel monitoraggio della loro attuazione. Conformemente agli impegni contenuti nella lettera di settembre, il piano d'azione comprende azioni specifiche volte a introdurre, entro il 1° ottobre 2023, un regime sanzionatorio effettivo, proporzionato e dissuasivo, comprendente sanzioni amministrative e penali per le violazioni gravi connesse agli obblighi previsti dal sistema di dichiarazione della situazione patrimoniale. L'Ungheria si impegna inoltre ad attuare pienamente entro il 30 giugno 2023 tutte le azioni della strategia nazionale anticorruzione per il periodo 2020-2022. Nella lettera di settembre l'Ungheria ha inoltre assunto ulteriori impegni in merito all'ambito di applicazione personale e materiale delle dichiarazioni patrimoniali. A tale riguardo l'Ungheria si è impegnata a presentare all'Assemblea nazionale un progetto di atto normativo (che entrerà in vigore a decorrere dal 1° novembre 2022) che estende l'ambito di applicazione personale del sistema di dichiarazione della situazione patrimoniale i) alle persone incaricate di alte funzioni politiche a norma degli articoli 183 e 184 della legge CXXV del 2018 sull'amministrazione pubblica e ai familiari che vivono nello stesso nucleo familiare della persona interessata e ii) ai membri dell'Assemblea nazionale e ai familiari che vivono nello stesso nucleo familiare della persona interessata. Per quanto riguarda l'ambito di applicazione materiale, l'Ungheria si è impegnata ad ampliarlo per includervi non solo le entrate ma anche il patrimonio⁵¹. Inoltre, con la lettera di settembre, l'Ungheria si è

⁵¹ A tale riguardo la lettera di settembre menziona beni immobili; altre proprietà di valore (veicoli, imbarcazioni, oggetti d'antiquariato e opere d'arte di valore, ecc.); risparmio in depositi bancari e in

impegnata a istituire (entro il 31 marzo 2023) un sistema di dichiarazioni patrimoniali presentate elettronicamente in formato digitale, da archiviare in una banca dati che sarà consultabile gratuitamente e senza necessità di registrazione. Nella lettera di settembre l'Ungheria si è inoltre impegnata a svolgere ampie consultazioni con la Commissione durante la preparazione di tutti i progetti di atti normativi relativi ai punti di cui sopra. L'Autorità per l'integrità sarà infine incaricata di riesaminare il quadro normativo e il funzionamento del sistema di dichiarazione patrimoniale, compresi l'ambito di applicazione e i processi di verifica, che saranno oggetto di una relazione entro il 31 dicembre 2023. I principali passaggi di tale misura correttiva, come indicato nell'allegato, sono l'adozione di efficaci strategie antifrode e anticorruzione entro il 30 settembre 2022, e l'adozione da parte dell'Assemblea nazionale di norme relative all'estensione dell'ambito di applicazione personale e materiale delle dichiarazioni patrimoniali (come descritto nella misura correttiva e nella lettera di settembre), che entreranno in vigore il 1° novembre 2022.

- (91) Secondo la Commissione, tale misura correttiva, integrata dagli impegni aggiuntivi contenuti nella lettera di settembre, comprende molti elementi positivi, quali l'impegno ad adottare strategie antifrode e anticorruzione che riguardano anche tutti gli organismi coinvolti nell'attuazione dei fondi dell'Unione, la presentazione di un resoconto sullo stato di attuazione dell'attuale strategia per la lotta alla corruzione 2020-2022, l'ampliamento dell'ambito di applicazione personale e materiale delle dichiarazioni patrimoniali, l'introduzione di sanzioni, azioni specifiche per aumentare la trasparenza delle dichiarazioni patrimoniali. A tal proposito la suddetta banca dati dovrebbe essere accessibile al pubblico. Inoltre l'Autorità per l'integrità dovrebbe in tutti i casi avere il potere di avviare un processo di verifica della situazione patrimoniale, anche di propria iniziativa. Nel complesso, secondo la Commissione, se correttamente definita in norme dettagliate e attuata di conseguenza, tale misura correttiva sarebbe in grado di dare risposta, in linea di principio, alle questioni sollevate in merito all'inefficacia delle indagini e dell'azione penale o delle sanzioni per le violazioni del diritto connesse alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione, nonché quelle relative alle debolezze sistemiche del sistema degli appalti pubblici.

iv. Fondazioni di interesse pubblico per la gestione (o trust di interesse pubblico)

- (92) Con tale misura correttiva il governo ungherese si è impegnato, entro il 30 settembre 2022, a: a) adottare un atto modificativo per garantire l'applicazione generalizzata delle norme in materia di appalti pubblici alle fondazioni di interesse pubblico per la gestione del patrimonio che svolgono attività di interesse pubblico e alle persone giuridiche da queste istituite o partecipate, b) adottare un atto modificativo al fine di garantire la piena conformità all'articolo 61 del regolamento finanziario nonché l'allineamento delle istruzioni e delle pratiche alla comunicazione di orientamento della Commissione sulla prevenzione e sulla gestione dei conflitti di interessi a norma del regolamento finanziario, al fine di migliorare e chiarire le norme generali sui conflitti di interessi relative alle fondazioni di interesse pubblico per la gestione del patrimonio. Il principale passaggio attuativo di tale misura correttiva, come indicato nell'allegato, è l'adozione di entrambi i suddetti atti modificativi entro il 30 settembre 2022.

contanti; attività in azioni, titoli e fondi di private equity; polizze di assicurazione vita; trust e titolarità effettiva di imprese.

- (93) La Commissione ritiene che la misura correttiva proposta dall'Ungheria, se correttamente definita in norme dettagliate e attuata di conseguenza, sarebbe in grado di dare risposta, in linea di principio, alle questioni sollevate, in quanto consentirebbe l'applicazione generalizzata e incondizionata delle norme in materia di appalti pubblici ai trust di interesse pubblico e agli enti da questi partecipati o gestiti (vale a dire che tutti sarebbero considerati amministrazioni aggiudicatrici ai fini delle norme in materia di appalti pubblici), e in quanto la misura correttiva stabilirebbe norme chiare sui conflitti di interessi per tali enti e i membri dei relativi consigli di amministrazione.

v. Controllo giurisdizionale delle decisioni dei pubblici ministeri

- (94) Il governo ungherese si è impegnato a modificare il codice di procedura penale al fine di istituire una procedura relativa ai reati speciali connessi all'esercizio dell'autorità pubblica o alla gestione del patrimonio pubblico. La procedura prevede 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). In base al controllo giurisdizionale, il giudice istruttore avrà il potere di ordinare l'avvio o la prosecuzione dei procedimenti penali. La procedura può essere avviata da qualsiasi persona; le persone fisiche e le persone giuridiche, ad eccezione delle autorità pubbliche, possono presentare istanze nell'ambito di tale procedura. Alla fine la procedura potrebbe sfociare nella presentazione di un'istanza di rinvio a giudizio dinanzi a un tribunale.
- (95) La Commissione osserva che l'Ungheria ha incluso nella misura correttiva (e nei relativi impegni aggiuntivi assunti con la lettera di settembre) diversi elementi relativi alla nuova procedura di controllo giurisdizionale rispetto alle decisioni dei pubblici ministeri, quali la possibilità per le persone giuridiche (ossia non solo le persone fisiche) di avviare tale procedura, 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 rispetteranno l'articolo 19 TUE e il pertinente *acquis* dell'UE, e un termine ragionevole per la procedura in generale, che ne garantirebbe l'efficacia. Si è inoltre impegnata a svolgere ampie consultazioni con la Commissione sul progetto di testo legislativo di cui sarà proposta l'adozione in linea con la misura correttiva e che conterrà ulteriori importanti dettagli che sono pertinenti ai fini della valutazione. In tale contesto il progetto di legge imporrebbe in particolare che l'organo giudicante non si pronunci sul merito del rinvio a giudizio senza aver esaminato le prove. L'Ungheria si impegna a effettuare un riesame del funzionamento della procedura entro il 31 dicembre 2023 e, se necessario, ad adottare modifiche del quadro legislativo (previa consultazione della Commissione europea) entro il 30 giugno 2024. I principali passaggi attuativi e ulteriori dettagli su questa misura correttiva, come indicato nell'allegato, sono la messa a punto e l'adozione del progetto di testo dei regolamenti di esecuzione (necessari per l'applicazione della procedura di riesame) entro il 31 ottobre 2022⁵², l'avvio di un riesame ex ante della legge da parte della Corte costituzionale e l'entrata in vigore

⁵²

Tali regolamenti saranno necessari una volta adottata la legge.

della nuova legge che modifica il codice di procedura penale entro il 15 novembre 2022.

- (96) Secondo la Commissione, la misura correttiva presentata dall'Ungheria contiene diversi elementi volti a garantire l'efficacia della procedura. L'Ungheria si è inoltre impegnata a riesaminare la procedura entro un termine ragionevole. Ciò dovrebbe tuttavia essere confermato una volta che i dettagli del progetto di atto normativo pertinente saranno stati presentati alla Commissione e da questa esaminati. Se correttamente definita in norme dettagliate e attuata di conseguenza, tale misura correttiva sarebbe in grado di dare risposta, in linea di principio, alle questioni sollevate in merito all'inefficacia delle indagini e dell'azione penale o delle sanzioni delle violazioni del diritto connesse alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione, nonché quelle relative alle debolezze sistemiche del sistema degli appalti pubblici.

vi. Rafforzamento dei meccanismi di audit e controllo per l'attuazione dei fondi dell'Unione

- (97) Con tale misura correttiva il governo ungherese si è impegnato a istituire, entro il 31 agosto 2022, un gruppo di lavoro incaricato di elaborare disposizioni, da includere nei pertinenti decreti governativi sull'attuazione del sostegno dell'Unione (ad esempio il dispositivo per la ripresa e la resilienza, i fondi in regime di gestione concorrente, ecc.), finalizzate a rafforzare le norme e le procedure per prevenire, individuare e rettificare in modo più efficace i conflitti di interessi, conformemente alla definizione di cui all'articolo 61 del regolamento finanziario, e ad aumentare le capacità procedurali delle autorità di gestione e degli organismi intermedi, come pure dell'autorità nazionale di attuazione del PNRR ungherese per rafforzare la gestione e la prevenzione dei rischi, l'individuazione e la rettifica delle frodi, della corruzione e della duplicazione dei finanziamenti, e per mantenere incondizionatamente in vigore e applicare tali disposizioni per un periodo di tempo illimitato. Le disposizioni garantiscono inoltre un meccanismo di controllo efficace della validità delle dichiarazioni sui conflitti di interessi. Il gruppo di lavoro svolge ampie consultazioni con la commissione responsabile del sostegno finanziario dell'Unione al fine di ottenere un riscontro e tenerne conto nei pertinenti decreti governativi. Nella lettera di settembre l'Ungheria si è inoltre impegnata a fornire all'EUTAF le risorse finanziarie e umane necessarie, che saranno ulteriormente specificate dal gruppo di lavoro istituito con la misura correttiva, al fine di garantire un uso corretto del sostegno dell'Unione, salvaguardare la sua indipendenza e consentirle di svolgere i suoi compiti attuali e i compiti supplementari che si prevede le saranno assegnati da una serie di misure correttive presentate dall'Ungheria il 22 agosto 2022. I principali passaggi attuativi di tale misura correttiva, come indicato nell'allegato, sono l'istituzione del gruppo di lavoro entro il 31 agosto 2022, l'istituzione della direzione sull'audit interno e sull'integrità ("DIAI") presso la Presidenza del Consiglio dei ministri entro il 30 settembre 2022 e l'adozione delle pertinenti modifiche ai pertinenti decreti governativi (413/2021 e 256/2021) entro il 30 settembre 2022. Il gruppo di lavoro è stato istituito dall'Ungheria in linea con l'impegno assunto con la misura correttiva e, alla seconda settimana di settembre, si era già riunito quattro volte: l'8, il 9, il 13 e il 16 settembre.
- (98) Se correttamente definita in norme dettagliate e attuata di conseguenza, tale misura correttiva contribuirebbe a rispondere, in linea di principio e insieme alle altre misure correttive, alle preoccupazioni espresse in merito alle debolezze sistemiche del sistema degli appalti pubblici nonché alle preoccupazioni espresse in merito all'efficace prevenzione, individuazione e rettifica di eventuali conflitti di interesse,

in quanto mira all'adozione di 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, compreso un meccanismo di controllo efficace della validità delle dichiarazioni sui conflitti di interessi.

vii. Riduzione delle offerte uniche nelle procedure di appalto che coinvolgono fondi dell'Unione

(99) Con tale misura correttiva il governo ungherese si è impegnato a: a) entro il 31 dicembre 2022, ridurre a meno del 15% la quota delle procedure di appalto pubblico finanziate con fondi dell'Unione e chiuse nell'anno 2022 con offerte uniche, misurata in linea con la metodologia del quadro di valutazione del mercato unico, b) raggiungere incondizionatamente l'obiettivo di cui sopra e mantenerlo senza limiti di tempo, e c) qualora la quota di offerte uniche superasse il 15 % in un dato anno civile, adottare ulteriori misure entro quattro mesi per facilitare la riduzione degli appalti con un'offerta unica per riportarli al di sotto della soglia del 15 % e informarne l'Autorità per l'integrità e la Commissione. Il principale passaggio attuativo di tale misura, come indicato nell'allegato, è l'effettuazione del primo audit sulla conformità alla metodologia del quadro di valutazione del mercato unico, come pure sulla comunicazione dei singoli dati al riguardo alla Commissione e al pubblico da parte della direzione generale ungherese per l'audit dei fondi europei ("EUTAF"), anche per i valori di riferimento, entro il 30 settembre 2022.

(100) Poiché mira chiaramente ad aumentare la trasparenza e la concorrenza negli appalti pubblici, la Commissione accoglie con favore anche questa misura correttiva, che, se correttamente attuata, può essere ritenuta idonea, in linea di principio, a dare risposta alle preoccupazioni espresse dalla Commissione a tale riguardo.

viii. Riduzione delle offerte uniche nelle procedure di appalto che coinvolgono fondi nazionali

(101) Come per la misura correttiva di cui sopra, il governo ungherese si è impegnato a: a) entro il 31 dicembre 2024 ridurre gradualmente (in tre passaggi) a meno del 15% la quota delle procedure di appalto pubblico finanziate con fondi del bilancio nazionale e chiuse in un dato anno civile con offerte uniche, misurata in linea con la metodologia del quadro di valutazione del mercato unico, b) raggiungere incondizionatamente l'obiettivo di cui sopra per gli anni successivi e mantenerlo senza limiti di tempo, e c) qualora la quota di offerte uniche superasse il 15 % in un dato anno civile, proporre ulteriori misure entro quattro mesi per facilitare la riduzione degli appalti con un'offerta unica per riportarli al di sotto della soglia del 15 % e informarne l'Autorità per l'integrità e la Commissione.

(102) Come per la misura precedente, la Commissione accoglie con favore tale misura correttiva, a condizione che sia attuata correttamente, poiché mira chiaramente ad aumentare la trasparenza e la concorrenza negli appalti pubblici.

ix. Strumento di segnalazione delle offerte uniche

(103) Oltre alle misure correttive relative alla riduzione delle procedure a offerta unica di cui sopra, il governo ungherese si è impegnato a sviluppare entro il 30 settembre 2022 un nuovo strumento di monitoraggio e segnalazione per misurare separatamente la quota di procedure di appalto che risultano essere a offerta unica finanziate con risorse nazionali e/o con il sostegno dell'UE, e a mantenerlo per un periodo di tempo illimitato. Una relazione scritta basata sulle informazioni raccolte mediante lo strumento di segnalazione delle offerte uniche viene preparata dal

ministero responsabile degli appalti pubblici e pubblicata entro il 15 febbraio di ogni anno sul sito web del sistema elettronico per gli appalti pubblici (EPS - accessibile al pubblico senza registrazione e gratuitamente). I principali passaggi di tale misura correttiva, come indicato nell'allegato, sono lo sviluppo, entro il 30 settembre 2022, di un nuovo strumento di monitoraggio e segnalazione basato su fonti di dati provenienti dall'EPS e la conferma, mediante un audit dell'EUTAF, che lo strumento di segnalazione delle offerte uniche è completamente funzionante e operativo e che le sue funzionalità sono in linea con la metodologia del quadro di valutazione del mercato unico entro la stessa data.

- (104) Tale misura correttiva è accolta con favore e le sue caratteristiche sono valutate positivamente dalla Commissione. Se correttamente sviluppata e attuata di conseguenza, in linea di principio renderà più efficaci e trasparenti le misure correttive in materia di riduzione delle offerte uniche.

x. Sistema elettronico per gli appalti pubblici (EPS)

- (105) Il governo ungherese si è impegnato a: a) creare e pubblicare sul sito web dell'EPS una banca dati regolarmente aggiornata (almeno su base trimestrale), a disposizione del pubblico a titolo gratuito, contenente informazioni su tutti gli avvisi di aggiudicazione di procedure di appalto pubblico in una forma strutturata (compresi i dati con i numeri identificativi delle società e i nomi di ogni singolo membro dei consorzi e dei subappaltatori), che consenta l'elaborazione mediante mezzi automatici (in particolare per la ricerca strutturata e l'esportazione in blocco di dati relativi alle procedure di appalto), b) adottare tutte le misure necessarie per sviluppare l'EPS, garantendo che le nuove funzioni siano pienamente operative entro il 30 settembre 2022 e c) mantenere incondizionatamente l'EPS e le funzioni pertinenti per un periodo di tempo illimitato. Il principale passaggio per questa misura correttiva, come indicato nell'allegato, è la piena operatività delle nuove funzioni dell'EPS entro il 30 settembre 2022.

- (106) La Commissione ritiene che tale misura correttiva, se correttamente sviluppata e attuata, dovrebbe aumentare la trasparenza nelle procedure di appalto pubblico e, pertanto, può essere considerata in grado di dare risposta, in linea di principio, alle preoccupazioni espresse dalla Commissione in merito alle debolezze sistemiche del sistema degli appalti pubblici.

xi. Quadro di misurazione della performance

- (107) Con tale misura correttiva il governo ungherese si è impegnato a sviluppare, entro il 30 settembre 2022, un quadro di misurazione della performance per valutare l'efficienza degli appalti pubblici e la loro efficacia in termini di costi. La misura correttiva prevede inoltre che il governo ungherese mantenga incondizionatamente l'uso regolare del quadro di misurazione della performance e la pubblicazione dei suoi risultati per un periodo di tempo illimitato. Il quadro di misurazione della performance sarà operativo entro il 30 novembre 2022 e coinvolgerà organizzazioni non governative (ONG) indipendenti ed esperti indipendenti in materia di appalti pubblici al fine di valutare l'efficienza e l'efficacia in termini di costi degli appalti pubblici in Ungheria. Il principale passaggio attuativo di tale misura, come indicato nell'allegato, è lo sviluppo di detto quadro, compresa l'adozione di una decisione governativa, entro il 30 settembre 2022.
- (108) Se correttamente definita in norme dettagliate e attuata di conseguenza, tale misura correttiva, insieme alle altre misure correttive riguardanti il sistema degli appalti

pubblici, può essere ritenuta idonea, in linea di principio, a dare risposta alle preoccupazioni espresse dalla Commissione per quanto riguarda le debolezze sistemiche del sistema degli appalti pubblici.

xii. Piano d'azione per aumentare il livello di concorrenza negli appalti pubblici

(109) Il governo ungherese si è impegnato a adottare, entro il 31 marzo 2023, un piano d'azione globale volto ad aumentare il livello di concorrenza negli appalti pubblici, con scadenze chiare e ambiziose per l'attuazione di ciascuna delle azioni che verranno stabilite in tale piano. La misura correttiva prevede inoltre un riesame annuale del piano d'azione. Il governo ungherese si è inoltre impegnato a rendere pubblico senza indugio il piano d'azione e il relativo riesame, nonché un resoconto annuale sullo stato di attuazione delle misure contenute nel piano d'azione.

(110) La Commissione valuta positivamente tale misura correttiva volta ad aumentare il livello di concorrenza negli appalti pubblici. Se correttamente definita in norme dettagliate e attuata di conseguenza, tale misura, insieme alle altre misure correttive riguardanti il sistema degli appalti pubblici, può essere ritenuta idonea a dare risposta, in linea di principio, alle preoccupazioni manifestate dalla Commissione a tale riguardo.

xiii. Attività di formazione per le micro, piccole e medie imprese in materia di appalti pubblici

(111) Tale misura correttiva mira ad agevolare la partecipazione delle micro, piccole e medie imprese (con particolare riguardo alle micro e piccole imprese) agli appalti pubblici realizzando entro il 31 marzo 2024 attività di formazione gratuite per almeno 1 000 micro, piccole e medie imprese. Il governo ungherese si è inoltre impegnato a realizzare tali attività di formazione per almeno altre 1 200 micro, piccole e medie imprese (per un totale quindi di almeno 2 200) entro il 30 giugno 2026, e a monitorare e valutare l'efficienza e il valore aggiunto delle attività di formazione.

(112) La Commissione valuta positivamente tale misura correttiva volta ad aumentare il livello di concorrenza negli appalti pubblici, ed in particolare ad innalzare il livello di partecipazione delle micro e piccole imprese alle procedure di appalto. Se correttamente attuata, tale misura correttiva, insieme alle altre misure correttive riguardanti il sistema degli appalti pubblici, può essere ritenuta idonea a dare risposta, in linea di principio, alle preoccupazioni manifestate dalla Commissione a tale riguardo.

xiv. Regime di sostegno alla partecipazione delle micro, piccole e medie imprese agli appalti pubblici

(113) Oltre alla misura di sostegno alle attività di formazione di cui sopra, il governo ungherese si è impegnato a istituire ed avviare entro il 31 marzo 2023 un regime di sostegno volto a garantire un rimborso forfettario, basato su criteri di selezione oggettivi, non discriminatori e trasparenti, delle spese di partecipazione alle procedure di appalto pubblico a favore di almeno 1 800 micro, piccole e medie imprese ammissibili (con particolare riguardo alle micro e piccole imprese) entro il 30 giugno 2026, con l'obiettivo di agevolarne la partecipazione agli appalti pubblici e ridurre le barriere all'ingresso che tali imprese si trovano ad affrontare. Entro il 30 settembre 2024 dovrebbe essere effettuata una valutazione intermedia, mentre la valutazione finale dovrebbe essere completata entro il 31 luglio 2026, alla fine del programma di sostegno.

- (114) La Commissione valuta positivamente tale misura correttiva volta ad aumentare il livello di concorrenza negli appalti pubblici, ed in particolare ad agevolare la partecipazione delle micro e piccole imprese alle procedure di appalto. Se correttamente attuata, tale misura correttiva, insieme alle altre misure correttive riguardanti il sistema degli appalti pubblici, può essere ritenuta idonea a dare risposta, in linea di principio, alle preoccupazioni manifestate dalla Commissione a tale riguardo.

xv. Uso esteso dello strumento di valutazione del rischio Arachne della Commissione

- (115) Nell'ambito di questa misura correttiva, il governo ungherese si è impegnato ad applicare procedure per un uso sistematico ed esteso di tutte le funzionalità dello strumento unico di estrazione di dati e valutazione del rischio che la Commissione mette a disposizione degli Stati membri (ossia Arachne) nell'attuazione di qualsiasi sostegno dell'Unione, per tutti i periodi di programmazione, per prevenire e individuare efficacemente i conflitti di interessi, le frodi, la corruzione, la duplicazione dei finanziamenti e altre irregolarità. Si è impegnato a mantenere incondizionatamente la piena ed effettiva applicazione del sistema Arachne per un periodo di tempo illimitato, nonché a garantire che tutti gli organismi di audit e di controllo competenti abbiano accesso completo alle serie di dati caricate in tale sistema. Il principale passaggio di tale misura, come indicato nell'allegato, è l'applicazione delle procedure per l'uso sistematico di tutte le funzionalità del sistema Arachne nell'attuazione di qualsiasi sostegno dell'Unione entro il 30 settembre 2022. Le procedure garantiscono che siano caricati tutti i dati pertinenti, che sia dato seguito ai risultati della valutazione del rischio e che gli organismi di audit competenti abbiano accesso completo al sistema Arachne.

- (116) Oltre all'istituzione dell'Autorità per l'integrità (descritta sopra) e alla misura correttiva sul rafforzamento del controllo e degli audit sull'uso dei fondi dell'Unione, per quanto riguarda le preoccupazioni manifestate in merito alla capacità dell'Ungheria di migliorare i controlli sui conflitti di interessi in relazione all'uso dei fondi dell'Unione, la Commissione ritiene che la misura correttiva presentata dall'Ungheria sull'uso esteso di tutte le funzionalità dello strumento unico di estrazione di dati e valutazione del rischio che la Commissione mette a disposizione degli Stati membri (ossia Arachne) per qualsiasi sostegno dell'Unione, se correttamente sviluppata e attuata, sia idonea a dare risposta, in linea di principio, alle preoccupazioni manifestate dalla Commissione.

xvi. Rafforzamento della cooperazione con l'OLAF

- (117) Il governo ungherese si è impegnato a presentare all'Assemblea nazionale un progetto di legge per la modifica della legge CXXII del 2010 sulla Nemzeti Adó- és Vámhivatal, da adottare entro il 30 settembre 2022, che mira a designare l'Amministrazione nazionale delle imposte e delle dogane (Nemzeti Adó- és Vámhivatal, NAV) quale autorità nazionale competente ad assistere l'OLAF nello svolgimento dei controlli sul posto in Ungheria e nei casi in cui un operatore economico soggetto a tali controlli rifiuti di cooperare. Si è inoltre impegnato a presentare all'Assemblea nazionale un progetto di legge per la modifica della legge XXIX del 2004 al fine di 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. Il principale passaggio di tale misura

correttiva, come indicato nell'allegato, è l'adozione di entrambi gli atti sopra descritti entro il 30 settembre 2022.

- (118) Per quanto riguarda la misura correttiva proposta in merito al rafforzamento della cooperazione con l'OLAF, la Commissione ritiene che sia idonea a dare risposta alle limitazioni individuate, in quanto permetterà di designare un'autorità nazionale competente ad assistere l'OLAF nello svolgimento dei controlli sul posto in Ungheria e nei casi in cui un operatore economico soggetto a tali controlli rifiuti di cooperare. Le nuove norme che l'Ungheria è tenuta a adottare in conformità alla misura correttiva presentata comprendono anche 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. A condizione che gli impegni assunti siano correttamente definiti in norme dettagliate e attuati di conseguenza, la Commissione ritiene che la questione in oggetto sia stata in linea di principio risolta.

xvii. Maggiore trasparenza della spesa pubblica

- (119) Con tale misura correttiva il governo ungherese si è impegnato a) a presentare all'Assemblea nazionale ai fini dell'adozione entro il 31 ottobre 2022 un atto normativo che stabilisce l'obbligo per tutti gli organismi pubblici di pubblicare proattivamente in un registro centrale una serie predefinita di informazioni sull'uso dei fondi pubblici, b) a inserire informazioni sui subappaltatori nel registro centrale e c) a mantenere incondizionatamente in vigore l'atto normativo sopra descritto per un periodo di tempo illimitato e a garantirne l'applicazione (provvedendo in particolare affinché gli organismi pubblici inseriscano tutti i dati pertinenti nel registro in modo completo e tempestivo). Un progetto avanzato dell'atto normativo sarà trasmesso alla Commissione entro il 30 settembre 2022. I principali passaggi di tale misura correttiva, come indicato nell'allegato, sono a) l'invio alla Commissione, entro il 30 settembre 2022, di un progetto avanzato dell'atto normativo che stabilisce l'obbligo per tutti gli enti pubblici di pubblicare proattivamente una serie predefinita di informazioni sull'uso dei fondi pubblici e b) l'adozione di tale atto normativo entro il 31 ottobre 2022.
- (120) Secondo la Commissione, anche questa misura correttiva contribuisce (insieme alle altre) ad aumentare la trasparenza negli appalti pubblici. Tale misura, se correttamente definita in norme dettagliate e attuata di conseguenza, può essere ritenuta idonea a dare risposta, in linea di principio, alle preoccupazioni manifestate dalla Commissione a tale riguardo.

7.2.2. *Conclusione della valutazione*

- (121) La Commissione deve decidere in merito alla fase successiva della procedura entro un mese dal ricevimento delle osservazioni dello Stato membro. Accoglie con favore la proposta presentata, seppur tardivamente, dall'Ungheria, e ritiene che in linea di principio le misure correttive proposte, considerate nel loro insieme, se correttamente definite nelle disposizioni legislative e nelle norme di attuazione e attuate di conseguenza, siano idonee, in funzione degli aspetti specifici delle misure, a dare risposta alle questioni descritte nella notifica in relazione alle irregolarità, alle carenze e alle debolezze sistemiche negli appalti pubblici, ai rischi di conflitti di interessi e alle preoccupazioni riguardanti i "trust di interesse pubblico", nonché in

relazione ai motivi aggiuntivi riguardanti le indagini, l'azione penale e il quadro anticorruzione⁵³.

- (122) Devono tuttavia essere ancora determinati e valutati alcuni dettagli importanti delle misure proposte, in particolare le modalità con cui gli elementi essenziali delle misure correttive troveranno effettivo riscontro nei testi giuridici (ad esempio per garantire che l'Autorità per l'integrità abbia il potere di verificare le dichiarazioni patrimoniali, necessario per lo svolgimento dei suoi compiti). In secondo luogo, molte delle questioni individuate in Ungheria richiedono non solo modifiche del quadro giuridico, ma anche e soprattutto un'attuazione concreta dei cambiamenti nella pratica, e quest'ultima, per produrre risultati concreti, richiede un orizzonte temporale più lungo. In attesa della valutazione dei dettagli e dell'esecuzione dei principali passaggi attuativi di tutte le misure correttive descritte nella tabella 1 dell'allegato, permane un rischio per il bilancio. Di conseguenza, in attesa dei dettagli e dell'esecuzione corretta, piena ed efficace di tutti i principali passaggi attuativi di tali misure, in questa fase la Commissione non può considerare dette misure idonee a dare risposta alle conclusioni figuranti nella notifica della Commissione inviata all'Ungheria il 27 aprile 2022, né a proteggere il bilancio dell'Unione.
- (123) La Commissione continuerà a monitorare la situazione tramite la presente procedura e altri strumenti pertinenti e a comunicare con le autorità ungheresi dopo l'adozione della presente proposta. Si osserva in particolare che l'attuazione di una serie di misure correttive proposte dall'Ungheria deve avvenire entro il 19 novembre 2022. La Commissione terrà informato il Consiglio in merito a qualunque elemento pertinente che possa incidere sulla sua presente valutazione.
- (124) A norma dell'articolo 6, paragrafo 10, del regolamento sulla condizionalità, il Consiglio adotta la decisione di esecuzione entro un mese, termine che può essere prorogato di altri due mesi al massimo, il che permetterebbe di valutare il rispetto degli impegni di cui al punto 123.

8. MISURE DI CUI SI PROPONE L'ADOZIONE E PROPORZIONALITÀ

- (125) La proposta rispetta il principio di proporzionalità. Essa si limita a quanto necessario per conseguire gli obiettivi perseguiti dallo strumento.
- (126) Il regolamento sulla condizionalità prevede che le misure da proporre al Consiglio siano proporzionate all'impatto effettivo o potenziale delle violazioni accertate dei principi dello Stato di diritto sulla sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o sulla tutela dei suoi interessi finanziari e riguardino, per quanto possibile, le azioni dell'Unione interessate dalle violazioni. Nel determinare le misure da proporre, la Commissione tiene conto di tutti gli elementi pertinenti, quali la natura, la durata, la gravità e la portata delle violazioni dei principi dello Stato di diritto, nonché l'adequazione delle eventuali misure correttive proposte dallo Stato membro interessato nel contesto della procedura.

⁵³ Le presenti conclusioni non pregiudicano il monitoraggio e l'ulteriore valutazione analitica della Commissione nell'ambito di altri strumenti della Commissione, tra cui il meccanismo annuale dell'UE per lo Stato di diritto.

8.1. Proporzionalità delle misure - impatto potenziale delle violazioni dei principi dello Stato di diritto sul bilancio dell'Unione

- (127) Le violazioni individuate sono intrinsecamente legate al processo con cui l'Ungheria utilizza i fondi dell'Unione, in quanto riguardano l'irregolarità del funzionamento e delle procedure delle autorità pubbliche che decidono sulle procedure di aggiudicazione degli appalti finanziati dal bilancio dell'Unione. L'impatto potenziale di tali violazioni sulla sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o sulla tutela dei suoi interessi finanziari è pertanto considerato particolarmente significativo. Inoltre, se si associano le violazioni individuate ai limiti e agli ostacoli nell'individuazione, nell'indagine e nella rettifica delle frodi in ragione dei motivi aggiuntivi riguardanti le indagini, l'azione penale e il quadro anticorruzione, l'impatto sopra descritto potrebbe essere considerato ancora più significativo, in quanto potrebbe riguardare tutti i fondi dell'Unione attuati dall'Ungheria.
- (128) Per quanto riguarda la natura delle violazioni, la Commissione ritiene che la valutazione delle violazioni relative agli appalti pubblici, nonché di quelle relative ai conflitti di interessi per i trust di interesse pubblico, abbia permesso di concludere che tali questioni sono indicative di violazioni dello Stato di diritto, in particolare di quelle di cui all'articolo 3, lettera b), del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092, in quanto rappresentano un'omessa prevenzione, rettifica o sanzione di decisioni arbitrarie o illegittime delle autorità pubbliche e un'omissione nel garantire l'assenza di conflitti di interessi. Le natura delle violazioni analizzate, che riguarda essenzialmente le modalità di attuazione dei fondi pubblici, compresi i fondi dell'Unione, ha pertanto un impatto significativo sul bilancio dell'Unione.
- (129) Inoltre le violazioni riguardanti in particolare le questioni individuate in relazione agli appalti pubblici sono ricorrenti e di lunga durata (superiore a 10 anni), il che comporta un rischio per la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione e per gli interessi finanziari dell'Unione.
- (130) La Commissione ritiene inoltre che le violazioni dei principi dello Stato di diritto individuate riguardino parti importanti del settore pubblico in Ungheria, vale a dire tutti gli enti pubblici che attuano fondi dell'Unione e che possono essere o diventare amministrazioni aggiudicatrici, nonché tutti i trust di interesse pubblico, che, pur essendo soggetti privati, hanno un obiettivo di interesse pubblico, come l'istruzione, la ricerca, la protezione dell'ambiente e del clima e la tutela del patrimonio. Le violazioni dei principi dello Stato di diritto individuate sono pertanto sistemiche e diffuse, e quindi gravi.
- (131) Per quanto riguarda la portata della violazione dei principi dello Stato di diritto, la Commissione ritiene che, qualora tale violazione incida o rischi di incidere su molteplici programmi o fondi dell'Unione, la sua incidenza sul bilancio dell'Unione o sugli interessi finanziari dell'Unione debba essere considerata sostanziale. In tal caso le questioni individuate rischiano di interessare tutti i programmi attuati principalmente mediante appalti pubblici: si tratta soprattutto di tre dei programmi della politica di coesione in Ungheria nell'ambito del quadro finanziario pluriennale 2021-2027, che rappresentano una parte significativa del bilancio dell'Unione assegnato all'Ungheria nell'ambito della politica di coesione. Gli audit della Commissione che hanno individuato le questioni sopra descritte in relazione agli appalti pubblici hanno riguardato il settore della politica di coesione e, nonostante il fatto che il loro impatto sul bilancio dell'UE sia stato rettificato da un punto di vista finanziario in applicazione delle norme della politica di coesione in relazione ai

singoli audit, le conclusioni di tali audit hanno dimostrato 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.

- (132) Oltre a quanto precede, se si associano le questioni individuate in relazione agli appalti pubblici e ai trust di interesse pubblico ai limiti e agli ostacoli nell'individuazione, nell'indagine e nella rettifica delle frodi in ragione dei motivi aggiuntivi riguardanti le indagini, l'azione penale e il quadro anticorruzione, l'impatto finanziario potrebbe essere considerato ancora più significativo. Questo aspetto ostacolerebbe effettivamente la tutela degli interessi finanziari dell'Unione sia ex ante, pregiudicando l'effetto deterrente dei procedimenti penali, sia ex post, bloccando l'azione repressiva delle istituzioni statali.

8.2. Azioni dell'Unione interessate dalle misure

- (133) Tenendo conto dei precedenti audit dei servizi della Commissione (e nonostante il fatto che il loro impatto sul bilancio dell'UE sia stato rettificato da un punto di vista finanziario in applicazione delle norme della politica di coesione) e delle conclusioni di cui sopra, le azioni dell'Unione che con maggiori probabilità saranno nuovamente interessate in futuro dalle violazioni dei principi dello Stato di diritto sono le azioni dei programmi della politica di coesione attuate principalmente mediante appalti pubblici, nonché le azioni dei programmi nell'ambito dei quali possono essere beneficiari trust di interesse pubblico ed enti da questi partecipati.
- (134) La Commissione ritiene che, tenuto conto del rischio accertato per la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione e gli interessi finanziari dell'Unione, nonché della natura preventiva del regolamento sulla condizionalità, e al fine di proteggere il bilancio da gravi rischi, le misure dovrebbero riguardare in via prioritaria i programmi della politica di coesione per il periodo 2021-2027 che si prevede saranno attuati principalmente mediante appalti pubblici, prendendo come riferimento il modo in cui sono stati attuati i corrispondenti programmi della politica di coesione nell'ambito del QFP 2014-2020. I programmi della politica di coesione interessati dalle misure proposte (in appresso i "programmi interessati") sono i seguenti:
- (a) programma operativo per l'ambiente e l'efficienza energetica Plus,
 - (b) programma operativo per i trasporti integrati Plus,
 - (c) programma operativo per lo sviluppo del territorio e degli insediamenti Plus.
- (135) Per quanto riguarda le violazioni dei principi dello Stato di diritto riguardanti fondi attuati da trust di interesse pubblico ed enti da questi partecipati, la Commissione ritiene che, tenuto conto della natura delle attività in cui tali soggetti possono essere coinvolti⁵⁴, tutte le azioni dei programmi in regime di gestione diretta o indiretta che possono avere trust di interesse pubblico o altri enti da questi partecipati come beneficiari o enti esecutivi dovrebbero essere oggetto delle misure che la Commissione intende proporre in questo caso.

⁵⁴

Tali attività riguarderebbero principalmente l'istruzione e la ricerca, ma sarebbero interessate anche molte altre attività, come la protezione dell'ambiente e del clima, la tutela del patrimonio culturale e lo sport.

8.3. Scelta di misure adeguate e proporzionate

- (136) Alla luce dell'analisi che precede, dalla quale risulta che le violazioni dei principi dello Stato di diritto individuate hanno un impatto potenzialmente significativo sulla sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o sugli interessi finanziari dell'Unione, si propongono le seguenti misure.
- Programmi in regime di gestione concorrente: sospensione degli impegni nell'ambito dei programmi della politica di coesione per il periodo 2021-2027
- (137) Per la determinazione del livello di sospensione degli impegni, la Commissione osserva che in questa fase non è possibile quantificare con precisione l'impatto potenziale sul bilancio dell'Unione, in quanto la proporzione dei fondi che saranno attuati mediante appalti nell'ambito del periodo del QFP 2021-2027 non può essere stabilita in anticipo con sufficiente precisione. Non essendo possibile definire con precisione l'importo delle spese connesse alle gravi irregolarità rilevate, il livello adeguato delle misure da applicarsi è determinato da una percentuale che riflette il rischio stimato per il bilancio dell'Unione. Tale percentuale è determinata alla luce della gravità, della frequenza e della durata delle violazioni sistemiche individuate, nonché del rischio finanziario massimo previsto per la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione, tenendo conto delle misure correttive presentate dall'Ungheria nel contesto della presente procedura.
- (138) Dato l'impatto potenzialmente molto consistente delle violazioni individuate dei principi dello Stato di diritto sulla sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione e sugli interessi finanziari dell'Unione, e tenuto conto della natura, della durata, della gravità e della portata di tali violazioni, le possibili conseguenze sui fondi interessati potrebbero essere notevoli e ciò renderebbe proporzionato un livello molto significativo di sospensione degli impegni. Per quanto riguarda gli appalti pubblici, le misure, adeguate e proporzionate, dovrebbero quindi estendersi all'importo dei fondi dell'Unione che rischiano di essere gestiti in violazione dei principi di sana gestione finanziaria. Ciò detto, soltanto una parte dei fondi dei programmi operativi di cui sopra dovrebbe essere attuata mediante appalti (in linea di principio tra l'85 % e il 90 %), mentre, sempre linea di principio, alcune procedure di appalto pubblico potrebbero non essere interessate da tali violazioni sistemiche. D'altro canto tali violazioni potrebbero anche comportare gravi rischi per altri programmi dell'Unione attuati in misura minore mediante appalti pubblici, che non sarebbero interessati dalle misure previste. Tenuto conto di quanto precede, nella sua lettera d'intenti la Commissione aveva stimato un rischio per il bilancio pari al 70 % dei fondi dei programmi interessati. Tale rischio potrebbe tuttavia essere significativamente attenuato dagli impegni assunti dall'Ungheria nell'ambito delle misure correttive presentate con la seconda risposta, qualora confermati con i passaggi chiave che l'Ungheria si è impegnata a compiere.
- (139) Invero, sebbene l'Ungheria abbia presentato misure correttive che, in linea di principio, potrebbero dare risposta alle preoccupazioni della Commissione, e abbia cominciato a eseguire i primi passaggi attuativi, in questa fase tali misure non sono ancora sufficientemente dettagliate, se si considera che i principali testi legislativi e le altre misure fondamentali che consentirebbero l'attuazione di molte delle misure correttive presentate dall'Ungheria sono ancora in sospenso, per cui è difficile valutare in modo definitivo se diano effettivamente risposta alle preoccupazioni della Commissione. La Commissione ritiene pertanto che un'approssimazione ragionevole del livello di rischio residuo per il bilancio in questa fase corrisponda al 65 % dei

fondi dei programmi interessati. Poiché tale livello può essere considerato un'approssimazione ragionevole delle conseguenze o dei gravi rischi per il bilancio dell'Unione, la Commissione ritiene che una sospensione del 65 % degli impegni in tali programmi operativi costituisca una misura proporzionata. La Commissione continuerà a controllare la situazione riservandosi, se necessario, di proporre adeguamenti.

(140) Qualora i programmi individuati non fossero stati approvati all'atto dell'adozione della decisione del Consiglio, dovrebbe essere invece decisa la sospensione dell'approvazione di uno o più programmi interessati, in proporzione al rischio per gli interessi finanziari dell'Unione, in base allo stesso ragionamento esposto al punto 139.

- Programmi in regime di gestione diretta e indiretta: divieto di assunzione di nuovi impegni giuridici con trust di interesse pubblico ed enti da questi partecipati

(141) Le misure dovrebbero riguardare anche azioni nell'ambito di programmi 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. Per quanto riguarda le violazioni individuate rilevanti per i trust di interesse pubblico, poiché la misura riguarderebbe solo questi enti in quanto tali, dovrebbero essere presi in considerazione tutti i programmi attuati in regime di gestione diretta e indiretta. La Commissione ritiene proporzionato il divieto di assunzione di nuovi impegni giuridici con qualsiasi trust di interesse pubblico ed ente partecipato nell'ambito di qualsiasi programma in regime di gestione diretta e indiretta.

(142) Poiché attualmente è prevista un'eccezione generale per i membri dei consigli di amministrazione dei trust di interesse pubblico per il rispetto delle prescrizioni sui conflitti di interessi, mentre l'applicabilità delle norme sugli appalti pubblici ai fondi fiduciari dipenderebbe da una valutazione caso per caso volta a stabilire se soddisfano i criteri per essere considerati amministrazioni aggiudicatrici, tali eccezioni possono incidere sui bilanci che detti enti possono attuare o gestire. È quindi praticamente impossibile ritenere che il divieto debba applicarsi ad alcuni trust di interesse pubblico e agli enti da questi partecipati, o che la Commissione possa assumere impegni giuridici parziali con tali soggetti. Inoltre, poiché il divieto di assunzione di nuovi impegni giuridici è limitato a tali soggetti, l'assegnazione di fondi provenienti da tutti i programmi dell'Unione in regime di gestione diretta e indiretta può ancora essere utilizzata per qualsiasi altro ente, in qualità di beneficiario o ente esecutivo. Pertanto, alla luce dell'elenco di misure applicabili alla gestione diretta e indiretta a norma dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera a), del regolamento sulla condizionalità, il divieto di assumere nuovi impegni giuridici con tali soggetti può essere considerato proporzionato per fare fronte ai rischi per la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione e gli interessi finanziari dell'Unione, in attesa dell'adozione del relativo testo legislativo.

(143) Posto che sia specificata in norme dettagliate e recepita nel testo legislativo necessario e attuata così come si è impegnata a fare l'Ungheria, la misura può essere ritenuta rispondente a tutte le preoccupazioni della Commissione al riguardo.

8.4. Osservazioni dell'Ungheria sulle misure proposte nella lettera d'intenti

(144) L'Ungheria ha sostenuto che le misure correttive da essa presentate darebbero risposta a tutte le questioni sollevate dalla Commissione nel caso di specie. Ha

ricordato il principio di leale cooperazione, al quale si sarebbe conformata per la presentazione delle misure correttive. Ha inoltre fatto riferimento alla prescrizione della sentenza della Corte⁵⁵ secondo cui le misure adottate ai sensi del regolamento sulla condizionalità devono essere "strettamente proporzionate" all'impatto della violazione accertata dei principi dello Stato di diritto sul bilancio dell'Unione o sugli interessi finanziari dell'Unione, per sostenere che un impatto o effetto potenziale sulla sana gestione finanziaria del bilancio dell'UE o sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione non può giustificare l'imposizione di misure su tutti i fondi dell'Unione utilizzati da uno Stato membro. Ha altresì sostenuto che il carattere sistematico e diffuso delle violazioni non può automaticamente rendere gravi tali violazioni. Ha inoltre affermato che non vi sarebbe alcuna giustificazione in merito al perché e in quale misura i programmi operativi interessati dalle misure siano stati identificati come attuati mediante appalti pubblici.

- (145) In più, ha sostenuto che si sarebbe in presenza di una violazione delle prescrizioni su cui deve basarsi una valutazione obiettiva, imparziale ed equa, in quanto la conclusione relativa alla riduzione del 70 % degli impegni non sarebbe giustificata. Facendo riferimento alle rettifiche forfetarie del 10 % applicate nell'ambito dell'audit del 2017, è del parere che il principio di proporzionalità renderebbe possibile unicamente una sospensione del 10 % del 70 %, quindi del 7 %, degli impegni dei programmi operativi pertinenti. Ritene anche che la Commissione non avrebbe fornito giustificazione delle motivazioni alla base della proposta di sospensione dei pagamenti superiori ai livelli di rettifica finanziaria stabiliti negli orientamenti della Commissione sulle rettifiche finanziarie in caso di inosservanza delle norme in materia di appalti pubblici⁵⁶.
- (146) Per quanto riguarda la misura alternativa di sospensione dell'approvazione dei programmi operativi nel caso in cui non siano stati approvati dalla Commissione al momento dell'adozione della decisione del Consiglio, afferma di non aver avuto la possibilità di presentare osservazioni perché la Commissione non avrebbe definito i programmi specifici che sarebbero interessati in un caso del genere.
- (147) Relativamente al divieto di assunzione di nuovi impegni giuridici con trust di interesse pubblico ed enti da questi partecipati o gestiti, l'Ungheria reputa superfluo e sproporzionato, date le presunte misure correttive presentate il 19 luglio 2022, il fatto che la Commissione non abbia presentato nessun caso specifico in cui tali enti non abbiano agito in qualità di amministrazioni aggiudicatrici o non abbiano rispettato le norme dell'UE sui conflitti di interessi.

Valutazione della Commissione

- (148) La Commissione accoglie con favore le misure correttive presentate dall'Ungheria con la seconda risposta e la sua collaborazione al riguardo. Ciò premesso, la lettera d'intenti espone i motivi per cui le misure correttive proposte il 19 luglio 2022 non hanno potuto essere prese in considerazione nella definizione delle misure che la Commissione intendeva proporre al Consiglio. Per quanto riguarda le misure

⁵⁵ Cfr. le sentenze della Corte (seduta plenaria) del 16 febbraio 2022, *Ungheria/Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, causa C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, punto 271, e *Polonia/Parlamento e Consiglio*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, punto 302.

⁵⁶ Decisione della Commissione, del 14 maggio 2019, che stabilisce gli orientamenti per la determinazione delle rettifiche finanziarie da applicare alle spese finanziate dall'Unione in caso di mancato rispetto delle norme in materia di appalti pubblici, C(2019) 3452 final.

presentate dall'Ungheria con la seconda risposta, la Commissione ha spiegato ai punti 121 e 122 perché in questa fase non possono essere considerate adeguate per dare risposta alle questioni da essa individuate.

- (149) Relativamente all'argomentazione avanzata dall'Ungheria in merito al potenziale impatto o ai potenziali effetti sul bilancio dell'Unione, la Commissione osserva che l'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento sulla condizionalità impone alla Commissione di proporre misure al Consiglio anche quando le violazioni dei principi dello Stato di diritto rischiano seriamente di compromettere in modo sufficientemente diretto la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione. Poiché la Commissione ha constatato la sussistenza di un tale serio rischio per il futuro, non era necessario stabilire un rischio specifico, come sostenuto dall'Ungheria, per proporre misure al Consiglio. L'interpretazione suggerita dall'Ungheria priverebbe il regolamento sulla condizionalità del suo scopo di tutela preventiva della sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione e degli interessi finanziari dell'Unione.
- (150) Per quanto riguarda l'applicazione dei tassi delle rettifiche finanziarie in caso di audit dei servizi della Commissione, la Commissione osserva che il regolamento sulla condizionalità è uno strumento preventivo volto a tutelare la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione e gli interessi finanziari dell'Unione in modo più orizzontale rispetto ad altre norme finanziarie dell'Unione. Pertanto, l'applicazione mutatis mutandis dei livelli di rettifica finanziaria previsti dall'RDC e dalla decisione della Commissione sopra citata non sarebbe funzionale allo scopo, che è distinto e aggiuntivo.
- (151) Per ciò che concerne la misura alternativa di sospensione dell'approvazione dei programmi, la Commissione ha indicato chiaramente i programmi operativi cui essa potrebbe applicarsi. All'atto della stesura della lettera d'intenti la Commissione non è stata in grado di indicare con precisione quali programmi sarebbero stati inclusi nella misura alternativa di sospensione dell'approvazione, né è in grado di farlo adesso. Ciò in quanto dipende dalla fase di approvazione dei programmi nel momento in cui il Consiglio adotta la sua decisione. La Commissione ha tuttavia indicato che, in caso di sospensione dell'approvazione di programmi, tale sospensione dovrebbe riguardare uno o più programmi in proporzione al rischio per gli interessi finanziari dell'Unione.
- (152) Infine, per quanto riguarda la misura relativa ai trust di interesse pubblico, il regolamento sulla condizionalità non impone di definire casi specifici in cui una violazione dei principi dello Stato di diritto abbia avuto ripercussioni sul bilancio o sugli interessi finanziari dell'Unione. In particolare per quanto riguarda i trust di interesse pubblico, la legislazione in vigore comporta chiaramente un serio rischio per la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione e per gli interessi finanziari dell'Unione. Di conseguenza, il divieto di assunzione di nuovi impegni giuridici è l'unica misura in grado di garantire il carattere protettivo e preventivo della procedura a norma del regolamento sulla condizionalità.

9. BASE GIURIDICA

- (153) La base giuridica del presente strumento è 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 tutela del bilancio dell'Unione.

10. MISURE PROPOSTE PER L'ADOZIONE

• Programmi in regime di gestione concorrente

(154) Sospensione del 65 % degli impegni in tre programmi operativi per il periodo 2021-2027 finanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), dal Fondo di coesione (FC), dal Fondo per una transizione giusta (JTF) e dal Fondo sociale europeo Plus (FSE+).

(155) Qualora i programmi individuati non fossero stati approvati all'atto dell'adozione della decisione del Consiglio, dovrebbe essere invece decisa la sospensione dell'approvazione di uno o più programmi interessati, in proporzione al rischio per gli interessi finanziari dell'Unione, in base allo stesso ragionamento esposto al punto 140.

• Programmi in regime di gestione diretta e indiretta

(156) Divieto di assunzione di nuovi impegni giuridici con qualsiasi trust di interesse pubblico ed ente partecipato nell'ambito di qualsiasi programma dell'Unione in regime di gestione diretta e indiretta. Ciò non ha necessariamente un'incidenza sul bilancio, poiché il divieto di assunzione di nuovi impegni giuridici è limitato a tali soggetti e la corrispondente assegnazione di fondi provenienti da tutti i programmi dell'Unione in regime di gestione diretta e indiretta può ancora essere utilizzata per qualsiasi altro ente, in qualità di beneficiario o ente esecutivo.

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

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'Unione⁵⁷, 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 (la "notifica"). In tale 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) questioni relative ai trust di interesse pubblico.
- (3) Tali questioni e la loro ripetizione nel tempo dimostrano un'incapacità, un'inadempienza o una 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

⁵⁷ GU L 433I del 22.12.2020, pag. 1.

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 motivi aggiuntivi 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 determinate 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.
- (6) Il 27 giugno 2022 l'Ungheria ha risposto alla notifica (la "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 lettere aggiuntive 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 presentata tardivamente. 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 (la "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 impegni aggiuntivi indicati nella lettera

del 13 settembre 2022, danno pienamente risposta alle preoccupazioni della Commissione e pertanto la Commissione non dovrebbe proporre misure al Consiglio.

- (10) Le principali conclusioni della Commissione sono sintetizzate nei considerando seguenti.
- (11) In primo luogo, vi sono gravi irregolarità, carenze e debolezze sistemiche nelle procedure di appalto pubblico. 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. Gli audit si sono conclusi con significativi importi complessivi di rettifiche finanziarie, nonché con diverse indagini dell'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 imprese specifiche, che gradualmente guadagnano ampie parti del 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 una 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 del principio 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 anche 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) 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 (soprattutto 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 (le "imprese con legami politici"). 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 2021⁵⁸. 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) Altre procedure previste dalla legislazione dell'Unione non consentirebbero alla Commissione di proteggere più efficacemente il bilancio dell'Unione. 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 Consiglio⁵⁹, 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.
- (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

⁵⁸ *Study on concentration of awards and potential risks of fraud, corruption and conflict of interest in public procurement procedures in Hungary with focus on EU funded public procurements - Empirical analysis of Hungarian public procurement data from 2005 to 2021*, Centro di ricerca sulla corruzione di Budapest.

⁵⁹ 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).

su un atto legislativo ma direttamente sull'articolo 258 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 Consiglio⁶⁰ 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. La responsabilità primaria di rispettare il diritto dell'Unione e il diritto nazionale nell'attuare tali misure 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. Cosa ancora più importante, il piano per la ripresa e la resilienza dell'Ungheria non è ancora stato ultimato e il suo contenuto e la sua capacità di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione dipendono dalle misure effettive che conterrà, ma anche dalle modalità di attuazione di tali misure da parte dell'Ungheria. 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 potrebbe essere considerato ancora più significativo.
- (20) Tenuto conto della natura delle conclusioni relative agli appalti pubblici, le opportune misure da adottare a norma del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 (le "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.

⁶⁰ 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 QFP 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 (i "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 di tale opportuna misura 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 sua seconda risposta l'Ungheria ha presentato 17 misure correttive, i cui impegni sono stati successivamente integrati da una lettera presentata alla Commissione il 13 settembre 2022. A parere dell'Ungheria, queste (le "misure correttive proposte") darebbero risposta a tutte le questioni sollevate dalla Commissione nella notifica. Tali misure correttive 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'UE;

- 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 agli appalti pubblici chiusi 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;
 - q) adozione di un atto legislativo che garantisca una maggiore trasparenza della spesa pubblica.
- (27) 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.
- (28) Tuttavia, poiché le questioni individuate in Ungheria riguardano sia il quadro giuridico sia, in larga misura, le pratiche amministrative, la valutazione dell'adequatezza delle misure correttive proposte dall'Ungheria per conseguire l'obiettivo di porre fine alle violazioni e/o ai rischi per gli interessi finanziari dell'Unione dipenderà dall'analisi dei dettagli delle misure e della corretta, piena ed effettiva attuazione di tutti i principali passaggi attuativi indicati nei relativi calendari presentati dall'Ungheria il 22 agosto. A tale riguardo, l'Ungheria deve ancora adottare i principali passaggi per molte delle misure correttive proposte.
- (29) L'Ungheria si è impegnata a istituire una nuova Autorità per l'integrità che rafforzi la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle illegalità e delle irregolarità riguardanti l'esecuzione dei fondi dell'Unione. Nella misura correttiva proposta l'Ungheria ha incluso una serie di elementi che in questa fase sono valutati positivamente dalla Commissione, in particolare per quanto riguarda: i) la finalità e gli obiettivi della nuova Autorità per l'integrità, ii) l'ambito del suo mandato e i poteri (ampi), compresi il potere di ordinare alle amministrazioni aggiudicatrici di sospendere le offerte, il potere di chiedere agli organismi 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 controllo giurisdizionale di tutte le decisioni delle autorità in materia di procedure di appalto pubblico che comportano un 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'Autorità per l'integrità si baserà su fatti accertati da decisioni giudiziarie, potrà adire gli organi giurisdizionali e le sue decisioni saranno 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 e al pertinente *acquis* dell'UE. La misura correttiva proposta comprende un calendario che illustra i primi principali passaggi attuativi, a partire da una decisione governativa con cui il governo ungherese è incaricato di presentare all'Assemblea nazionale entro il 30 settembre 2022 un progetto di atto normativo per l'istituzione dell'Autorità per l'integrità (tale decisione governativa è stata adottata il 5 settembre 2022) fino all'inizio delle attività dell'Autorità per l'integrità il 19 novembre 2022.

- (30) Se attuata correttamente ed efficacemente come previsto nella misura correttiva, con piena indipendenza e poteri effettivi e concreti per quanto riguarda tutte le procedure che possono effettivamente o potenzialmente incidere sulla sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o sugli interessi finanziari dell'Unione, l'Autorità per l'integrità potrebbe contribuire al conseguimento di un più alto livello di concorrenza nelle procedure di appalto, prevenendo o riducendo al minimo i rischi di conflitto di interessi, e, in generale, potenziando la prevenzione, individuazione e rettifica delle frodi, della corruzione, dei conflitti di interessi e di altre irregolarità in violazione del diritto dell'Unione nel sistema ungherese degli appalti pubblici, a beneficio di un uso più sano ed efficiente dei finanziamenti dell'Unione. Tuttavia i dettagli e i passaggi principali della misura correttiva proposta sono ancora in sospeso, in particolare per quanto riguarda i poteri e gli strumenti di cui l'Autorità per l'integrità disporrebbe per verificare efficacemente le dichiarazioni patrimoniali.
- (31) L'Ungheria si è impegnata a istituire una task force anticorruzione che dia risposta alle preoccupazioni della Commissione, garantendo in particolare una partecipazione piena, strutturata ed efficace degli attori non governativi attivi nel settore della lotta alla corruzione insieme ai rappresentanti del governo. L'Ungheria si impegna inoltre a svolgere ampie consultazioni con i portatori di interessi nazionali e internazionali, compresa la Commissione europea, durante la preparazione del progetto di atto normativo. Tuttavia i dettagli e i passaggi principali di questa misura correttiva sono ancora in sospeso.
- (32) Nella misura correttiva proposta in relazione al quadro anticorruzione figurano la maggior parte degli elementi che la Commissione considera fondamentali per garantire l'efficacia della misura stessa, quali l'adozione di strategie antifrode e anticorruzione che riguardano tutti gli organismi coinvolti nell'attuazione dei fondi dell'Unione, la presentazione di un resoconto sullo stato di attuazione della strategia nazionale a medio termine per la lotta alla corruzione per il periodo 2020-2022, nonché l'ampliamento dell'ambito di applicazione personale e materiale delle dichiarazioni patrimoniali, norme volte ad aumentare la trasparenza delle dichiarazioni patrimoniali e l'introduzione di sanzioni amministrative e penali. Tuttavia i dettagli e i passaggi principali di questa misura correttiva sono ancora in sospeso. In particolare, la suddetta banca dati dovrebbe essere accessibile al pubblico. Inoltre l'Autorità per l'integrità dovrebbe in tutti i casi avere il potere di

avviare un processo di verifica della situazione patrimoniale, anche di propria iniziativa.

- (33) Per quanto riguarda i trust di interesse pubblico, la misura correttiva proposta è in linea di principio idonea a dare risposta alle questioni sollevate, in quanto consentirà l'applicazione generalizzata e incondizionata delle norme in materia di appalti pubblici ai trust di interesse pubblico e agli enti partecipati o gestiti da tali trust (tutti saranno considerati amministrazioni aggiudicatrici ai fini delle norme in materia di appalti pubblici) e stabilirà norme chiare sul conflitto di interessi per tali enti e per i membri dei loro consigli di amministrazione. Tuttavia i dettagli e i passaggi principali di questa misura correttiva sono ancora in sospeso.
- (34) Inoltre l'Ungheria si è impegnata a istituire una nuova procedura di controllo giurisdizionale che contiene molti elementi positivi, quali la possibilità per le persone giuridiche di presentare istanza per l'avvio di tale procedura, 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 del trattato sull'Unione europea e al pertinente *acquis* dell'UE, e un termine ragionevole per la procedura in generale. L'Ungheria si è anche impegnata a riesaminare la procedura entro un termine ragionevole. La misura correttiva proposta è idonea a dare risposta alle limitazioni individuate dalla Commissione. Tuttavia i dettagli e i passaggi principali di questa misura correttiva sono ancora in sospeso.
- (35) Per quanto riguarda le preoccupazioni espresse in merito alla capacità dell'Ungheria di migliorare i controlli sui conflitti di interessi in relazione all'uso dei fondi dell'Unione, la misura correttiva proposta sull'uso esteso di tutte le funzionalità dello strumento unico di estrazione di dati e valutazione del rischio che la Commissione mette a disposizione degli Stati membri (ossia Arachne) per qualsiasi sostegno dell'Unione, se attuata correttamente, è idonea a dare risposta, in linea di principio, alle preoccupazioni espresse dalla Commissione. Inoltre anche la misura correttiva proposta relativamente al rafforzamento dei meccanismi di audit e controllo per garantire un uso corretto del sostegno dell'Unione, se attuata correttamente e tempestivamente, darebbe risposta alle preoccupazioni espresse in quanto consentirebbe l'adozione di 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, compreso un meccanismo di controllo efficace della validità delle dichiarazioni sui conflitti di interessi. Tuttavia i dettagli e i passaggi principali di questa misura correttiva sono ancora in sospeso.
- (36) Inoltre le misure correttive proposte al fine di dare risposta alle irregolarità, alle carenze e alle debolezze sistemiche negli appalti pubblici sono valutate positivamente dalla Commissione. Tuttavia in questa fase alcune delle misure non sono ancora sufficientemente dettagliate per quanto riguarda alcuni aspetti e non ne sono ancora stati adottati i passaggi principali. Pertanto, esse non possono essere considerate sufficientemente idonee a dare risposta alle questioni sollevate nella procedura a norma del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092. Su tale base, è necessaria l'adozione delle opportune misure a norma dell'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092.

- (37) La misura correttiva proposta per rafforzare la cooperazione con l'OLAF è idonea a dare risposta alle limitazioni individuate dalla Commissione, in quanto designerà 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. La misura introduce anche 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. Tuttavia i dettagli e i passaggi principali di questa misura correttiva sono ancora in sospeso.
- (38) Le misure correttive proposte, considerate nel loro insieme, sarebbero 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 siano tutte attuate in modo corretto ed efficace.
- (39) Tuttavia devono ancora essere stabilite norme di attuazione dettagliate per le misure correttive proposte, in particolare deve essere ancora stabilito il modo in cui gli elementi chiave delle misure verranno 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 questa fase, in attesa dell'attuazione almeno dei primi elementi essenziali di alcune misure correttive, come da calendario presentato dall'Ungheria per le misure correttive il 22 agosto, permane 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 che precede, nonché della possibilità che le misure non siano attuate correttamente o che i loro dettagli ne attenuino l'efficacia, una stima ragionevole del livello di rischio per il bilancio dell'Unione corrisponde al 65 % dei programmi interessati, vale a dire 5 punti percentuali in meno rispetto al rischio stimato in assenza di misure correttive.
- (40) Poiché il livello del 65 % dei programmi interessati può essere considerata un'approssimazione ragionevole delle conseguenze o dei gravi rischi per il bilancio dell'Unione, tenendo conto delle misure correttive proposte una sospensione del 65 % degli impegni nei programmi interessati costituisce una misura proporzionata.
- (41) [Formulazione alternativa qualora i programmi interessati non siano stati approvati al momento dell'adozione della presente decisione di esecuzione: Poiché i programmi interessati non sono ancora stati approvati, l'unica opportuna misura che può essere adottata a norma dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 è la sospensione dell'approvazione di uno o più programmi. In linea con il principio di proporzionalità, la sospensione dell'approvazione di uno o più programmi dovrebbe essere proporzionata al rischio per gli interessi finanziari dell'Unione].
- (42) Per quanto riguarda le violazioni individuate in relazione ai trust di interesse pubblico, l'eccezione generale alle norme sui conflitti di interessi e la mancanza di trasparenza possono avere un impatto sui bilanci che tali trust di interesse pubblico ed eventuali enti da questi partecipati possano attuare o gestire. Nelle misure correttive proposte l'Ungheria si è impegnata a dare una risposta a tutte le preoccupazioni della Commissione al riguardo. Alla luce di tale impatto e in attesa

dell'entrata in vigore della legislazione ungherese corrispondente, il bilancio dell'Unione può essere protetto 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.

- (43) 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 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.
- (44) L'Ungheria dovrebbe informare periodicamente la Commissione in merito all'attuazione delle misure correttive che si è impegnata a realizzare,

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 espresse nella notifica della Commissione inviata all'Ungheria il 27 aprile 2022.

Articolo 2

- (1) Il 65 % degli impegni di bilancio nell'ambito dei seguenti programmi operativi della politica di coesione è sospeso:
- (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.

Formulazione alternativa nel caso in cui i programmi individuati non siano stati approvati dalla Commissione al momento dell'adozione della decisione di esecuzione del Consiglio

L'approvazione dei seguenti programmi è sospesa: programma operativo per l'ambiente e l'efficienza energetica Plus e/o programma operativo per il trasporto integrato Plus e/o 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 del Parlamento europeo e del Consiglio⁶¹, non sono assunti

⁶¹ 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.

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 19 novembre 2022, 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 del 13 settembre 2022.

Articolo 4

L'Ungheria è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente

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).