

DIRITTI COMPARATI

Comparare i diritti fondamentali in Europa

ONCE MORE, WITH FEELING: IL FINALE ANNUNCIATO DEL RICORSO PER L'ANNULLAMENTO DEL MECCANISMO DI CONDIZIONALITÀ RELATIVO ALLA *RULE OF LAW* (SENTENZE C-156/21 E C-157/21)

Posted on 3 Marzo 2022 by [Viviana Sachetti](#)

Riunita nella sua composizione plenaria, la Corte di giustizia dell'Unione europea si è pronunciata il 16 febbraio 2022, all'esito di procedura accelerata, con due sentenze "gemelle" sui ricorsi per annullamento proposti da [Polonia](#) e [Ungheria](#) nei confronti del Parlamento europeo e del Consiglio. I ricorsi investono la Corte della richiesta di valutare la conformità ai Trattati del c.d. meccanismo di condizionalità, introdotto nell'ordinamento sovranazionale con il [regolamento \(UE\) 2020/2092](#) allo scopo di tutelare il bilancio dell'Unione da violazioni dello Stato di diritto (per un'analisi del quale v. [B. Nascimbene](#); [P. Mori](#); [N. Kirst](#); sia altresì consentito un rinvio ad un [precedente scritto](#)). Trattasi, in estrema sintesi, dello strumento predisposto nel dicembre 2020 volto a sanzionare quei comportamenti degli Stati membri – quali la minaccia all'indipendenza della magistratura o il mancato rimedio rispetto a decisioni arbitrarie o illegittime delle pubbliche autorità – atti a pregiudicare la sana gestione del bilancio UE attraverso la sospensione di fondi, in particolare quelli del c.d. [NextGenerationEU](#), il rimborso anticipato di prestiti, la risoluzione di

accordi finanziamento gravanti sul bilancio stesso (v. [G. Gioia](#) e [A. Baraggia, M. Bonelli](#) sull'uso di tali meccanismi nel diritto UE). Tuttavia, il [Consiglio europeo del dicembre 2020](#) ne ha di fatto rinviato l'applicabilità, richiedendo alla Commissione di adottare delle linee guida sulle modalità attuative le quali "saranno messe a punto successivamente alla sentenza della Corte di giustizia" nel caso di presentazione di un ricorso per annullamento (punto 2, lett. c). Conclusione questa che è fin da subito apparsa come l'esito di un compromesso con Polonia e Ungheria, che avevano preannunciato la loro intenzione di agire *ex art. 263 TFUE* (v. [A. Alemanno, M. Chamon](#)).

Preliminarmente, la Corte è richiesta di valutare l'ammissibilità a fini probatori di un [parere del Servizio giuridico del Consiglio](#), il n. 13593/18, identificato dall'istituzione stessa come documento interno coperto da segreto professionale, la cui pubblicazione e produzione in giudizio non era stata autorizzata. Consentire ai ricorrenti di introdurre in giudizio un tale documento avrebbe comportato, secondo il Consiglio, una violazione dei principi del giusto processo e della parità delle armi tra le parti. Pur riconoscendo come la mancanza di autorizzazione costituisca una violazione del [regolamento \(CE\) 1049/2001](#), la Corte ha ritenuto sussistenti cause eccezionali tali far prevalere il principio di trasparenza. In particolare, il Consiglio non avrebbe dimostrato la sussistenza di contenuti particolarmente sensibili all'interno del parere, limitandosi gli effetti di tale documento ad incidere sul procedimento legislativo, della cui legittimità dubitano le parti ricorrenti. È peraltro interessante rilevare come la Corte, nel riconoscere come il principio di trasparenza concorra a "garantire una maggiore legittimità, efficienza e responsabilità dell'amministrazione nei confronti dei cittadini in un sistema democratico", faccia riferimento ad una sua precedente ordinanza (adottata il 14 maggio 2019 nell'ambito della causa Ungheria c. Parlamento, C-650/18) che non è stata resa pubblica.

I motivi del ricorso possono essenzialmente considerarsi come vertenti su sei profili: (i) l'incompetenza dell'UE ad adottare il regolamento; (ii) la violazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità; (iii) la mancata illustrazione dei motivi che hanno portato all'adozione dell'atto; (iv) la

violazione del principio di attribuzione; (v) la violazione dell'identità nazionale di cui all'art. 4, para. 2, TUE; (vi) la violazione del principio di certezza del diritto. Ragioni di brevità impongono la trattazione unicamente dei punti salienti sollevati dinanzi la Corte.

Quanto al primo motivo, i due Stati membri lamentano come la base giuridica dell'art. 322 TFUE consenta la creazione di meccanismi di tutela del bilancio, purché siano in difesa del principio di sana gestione finanziaria all'interno dell'UE e non al fine di tutelare il rispetto della *rule of law*. Né peraltro il legislatore potrebbe creare strumenti che eludano la procedura stabilita dall'art. 7 TUE ovvero – ed è questa una rilevante concessione – il rimedio giurisdizionale della procedura d'infrazione qualora si rilevi la violazione della tutela giurisdizionale effettiva ex art. 19, para. 1, TUE. È questa certamente la questione centrale attorno cui ruota il ricorso, proposto da due Stati membri che – come noto – sono da tempo al centro di vicende giudiziarie (v. da ultimo [U. Lattanzi](#) sulla [sentenza IS, C-564/19](#)) e politiche dovute ad una serie di misure adottate internamente che a più riprese sono state considerate contrarie allo Stato di diritto.

La Corte, chiamata dunque a rispondere ai [dubbi](#) circa l'uso adeguato della base giuridica, ha affermato come il regolamento sia integralmente deputato alla tutela del bilancio dell'UE, considerando tanto tipologia, finalità e condizioni di applicazione e revoca delle misure ivi previste, quanto il più generale scopo di tutela degli interessi legittimi dei destinatari finali e dei beneficiari dei fondi europei così garantiti. In tale quadro, lo Stato di diritto costituisce un "presupposto essenziale per il rispetto dei principi di una sana gestione finanziaria" (punto 130, C-157/21; v. [Parere del Comitato economico e sociale](#)). A tale riguardo, i giudici del Lussemburgo hanno ricordato come la condivisione dei valori fondamentali previsti dall'art. 2 TUE sia una delle caratteristiche "specifiche ed essenziali del diritto dell'Unione, attinenti alla sua stessa natura, che risultano dall'autonomia di cui gode detto diritto nei confronti dei diritti degli Stati membri nonché del diritto internazionale", e come tale "giustifica l'esistenza della fiducia reciproca" (punto 143, C-157/21). Pertanto, il rispetto della *rule of law* costituisce il prerequisito per il godimento dei diritti che derivano dai Trattati, con la conseguente

legittimità del meccanismo che tuteli il bilancio, principale strumento atto a dar concretezza alle politiche comunitarie.

Più problematico appare invece l'accertamento concernente il rispetto della certezza del diritto. In risposta alle preoccupazioni degli Stati ricorrenti circa la rispondenza a tale principio dell'art. 3 del regolamento (UE) 2020/2092, che individua taluni casi "indicativi di violazione dei principi dello Stato di diritto", i giudici di Lussemburgo hanno affermato che "non si può pretendere che il legislatore dell'Unione precisi, nell'ambito di un simile meccanismo di condizionalità, tutte le ipotesi di violazione dei principi costitutivi dello Stato di diritto" (punto 171, C-157/21). Tale statuizione, seppur condivisibile, appare tuttavia alimentare ulteriormente i dubbi circa la funzione che il citato art. 3 svolge, ancorché considerato alla luce dell'art. 2 del regolamento, che fornisce una definizione – anch'essa dichiaratamente non esaustiva – di Stato di diritto. Né maggiormente persuasiva appare l'affermazione secondo cui, pur in assenza di una descrizione dettagliata nelle definizioni, sarebbe sufficiente la "copiosa giurisprudenza della Corte" a precisare il significato dei singoli elementi (punto 201, C-157/21).

Facendo poi leva sulle argomentazioni offerte dalle parti ricorrenti stesse, la Corte di giustizia ha evidenziato come il meccanismo di condizionalità non possa considerarsi uno strumento elusivo della procedura essenzialmente politica stabilita dall'art. 7 TUE a tutela dei valori. Invero, l'armamentario dell'Unione nella difesa dei suoi principi fondamentali si estende anche alle procedure giurisdizionali, come sostenuto da Ungheria e Polonia: ne segue dunque la compatibilità con altri meccanismi posti a presidio dello Stato di diritto, ancorché in forma mediata attraverso un nesso sufficientemente diretto con il bilancio dell'UE (cfr. art. 5, regolamento (UE) 2020/2092; v. altresì [L. Besselink](#)), che costituisce il bene ultimo oggetto di tutela del meccanismo in questione.

Tra i motivi "minori" sollevati dai due ricorrenti, analizzati più sommariamente dalla Corte, appare opportuno soffermarsi brevemente su quello legato al rispetto dell'identità nazionale degli Stati membri (su cui v. [L.S. Rossi](#)), argomentazione questa peraltro cara a Polonia e

Ungheria in quanto già da loro sollevata nelle recenti procedure d'infrazione a loro carico. Ebbene, i giudici di Lussemburgo hanno avuto modo di precisare che il rispetto di tale principio, sancito dall'art. 4, para. 2, TUE, comporta un margine di discrezionalità per gli Stati nel dare attuazione al valore della *rule of law*, fermo restando che la tutela dello stesso costituisce un obbligo di risultato gravante su tutti i contraenti dell'Unione, senza che possano essere tollerate diversificazioni circa tale fine (punto 265, C-157/21).

Giova infine riportare un richiamo della Corte che promette già di riecheggiare nei suoi futuri provvedimenti. In un passaggio quasi secondario delle sentenze in commento, i giudici lussemburghesi rammentano "che l'articolo 2 TUE non costituisce una mera enunciazione di orientamenti o di intenzioni di natura politica, ma contiene valori che fanno parte dell'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune, valori che sono concretizzati in principi che comportano obblighi giuridicamente vincolanti per gli Stati membri" (punto 232, C-156/21; punto 264, C-157/21).

Un monito a viva voce per gli Stati membri, *in primis* per i ricorrenti Ungheria e Polonia, le cui reazioni verosimilmente non tarderanno ad arrivare, anche per mezzo delle rispettive corti costituzionali, ricordando loro come il rispetto dei principi fondativi costituisca un requisito persistente e duraturo che non si esaurisce al conferimento della *membership* dell'Unione.

Un'esortazione per le istituzioni, a cominciare dalla Commissione già recentemente [sollecitata dal Parlamento europeo](#), chiamata ora ad applicare senza ulteriori indugi (v. [L. Pech](#)) il meccanismo di condizionalità, percorrendo un'ulteriore via volta a tutelare lo Stato di diritto. Ancora una volta, sulla scorta delle decisioni di un'instancabile Corte che, tra le righe delle sentenze in commento, sembra invitare le istituzioni ad attivarsi per proteggere con fermezza i valori fondamentali dell'Unione.