

MIGLIORI ATTI MOOT COURT A.A. 2021-22

CORTE DI GIUSTIZIA

**RICORSO**

Promosso, ai sensi dell'art. 263 del TFUE, da:

REPUBBLICA DI POLONIA, rappresentata e difesa dagli avv.ti Teresa S., Massimiliano G. e Maria Giovanna S., come da procura in calce al presente atto, elettivamente domiciliati ai fini del presente procedimento presso studio legale Gangemi e associati

*Ricorrente*

contro

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA

e

PARLAMENTO EUROPEO

*Convenuti*

ed avente ad oggetto la richiesta di annullamento del Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020, ai sensi dell'art. 263 del TFUE, dell'art. 256, paragrafo 1, del TFUE e dell'art. 51, lett. a) dello Statuto della Corte di Giustizia dell'Unione Europea di cui al protocollo n. 3 allegato ai Trattati.

**In fatto**

La pandemia di SARS-CoV-2 ha innescato una forte crisi e per consentire la ripresa economica, produttiva e sociale in tutti gli Stati membri l'Unione europea ha adottato strumenti eccezionali.

Il 16 dicembre 2020 su proposta della Commissione è stato adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio il Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 che introduce il regime di condizionalità come criterio a cui sottoporre l'erogazione del bilancio. Tale regolamento pretende di poter sospendere l'erogazione dei fondi a Stati che, secondo l'Unione europea, non rispettano i valori elencati nell'articolo 2 TUE (valori fondanti su cui si basa l'UE), in particolare lo Stato di diritto.

Nei confronti della Polonia è stata avviata la procedura di sospensione di alcuni diritti su proposta della Commissione del 20 dicembre 2017, ai sensi dell'art. 7 del TUE, al fine di constatare un evidente rischio di violazione grave dei suddetti valori, con riguardo specifico al principio dello Stato di diritto. Con 422 voti in favore, 147 contrari e 48 astensioni, il 1° marzo 2018 la Plenaria del Parlamento ha approvato la proposta della Commissione europea di attivare l'articolo 7, paragrafo 1 del trattato UE ed ha invitato il Consiglio dell'Unione Europea ad agire tempestivamente conformemente alla relativa procedura. Va tenuto conto che fino ad oggi il Consiglio non ha ancora deliberato, non essendo stata raggiunta la maggioranza dei quattro quinti dei suoi membri, segno che non ha ritenuto la sussistenza di un evidente rischio di violazione grave non essendovi i presupposti. È bene ricordare che ciascuno Stato membro può regolare liberamente il proprio ordinamento interno nelle aree di competenza dello Stato e non dell'UE.

Il regolamento adottato introduce un regime di condizionalità che crea asimmetrie tra gli Stati membri, aumentando la difficoltà economica di alcuni paesi europei. Infatti il Regolamento introduce una disuguaglianza, viola il principio di parità di trattamento degli Stati e discrimina gli Stati membri piccoli e medi, poiché non considera la diversa dipendenza degli Stati membri rispetto ai fondi dell'Unione. Il Regolamento sulla condizionalità è segnato inoltre da una forte incertezza giuridica, ragion per cui rappresenta una violazione dei principi di certezza del diritto e di chiarezza normativa previsti dal diritto dell'UE.

Tale strumento che apparentemente è stato adottato per tutelare il bilancio si rivela in realtà un meccanismo sanzionatorio non previsto dai trattati. Tale meccanismo elude la procedura prevista dall'articolo 7. Appare



quindi difficile trovare un legame tra lo scopo da raggiungere e il mezzo utilizzato. Alcune criticità erano già state individuate dal servizio giuridico nella prima versione proposta dalla commissione nel 2018.

### In diritto

#### A) Incompetenza assoluta: inadeguata ed inesistente base giuridica

Il Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione è stato assunto in totale assenza di base giuridica, in quanto l'art. 322 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (d'ora innanzi TFUE) è stato da esso richiamato ed utilizzato, quale sua presunta base giuridica, non tanto per disciplinare le modalità di formazione ed esecuzione del bilancio, come richiederebbe il suddetto art. 322, con riguardo in particolare al paragrafo 1, lettera a), bensì per una finalità estranea a quella per cui è stato attribuito il potere ai legislatori dell'Unione europea e, cioè, anche al di là del dichiarato intento della protezione del bilancio dell'Unione, per introdurre in sostanza un meccanismo sanzionatorio nei confronti di uno Stato membro per la violazione del principio dello Stato di diritto. L'art. 322, paragrafo 1, lett. a), del TFUE, infatti, prevede che il Parlamento Europeo e il Consiglio adottino, tra l'altro, mediante regolamenti, *"le regole finanziarie che stabiliscono in particolare le modalità relative alla formazione e all'esecuzione del bilancio, al rendiconto e alla verifica dei conti"*, abilitando quindi tali regolamenti ad introdurre una disciplina rientrante propriamente in ambito tecnico-contabile e finanziario o, comunque, ad esso funzionalmente e direttamente connessa.

Il Regolamento 2020/2092 persegue invece una finalità estranea e completamente diversa da quella che avrebbe potuto essere legittimamente perseguita a partire da una base giuridica quale l'art. 322 del TFUE mediante l'adozione di regole di ambito tecnico-contabile e finanziario o comunque ad esso direttamente e funzionalmente connesse. La finalità e i conseguenti contenuti riconducibili alla *ratio* dell'art. 322 del TFUE sono stati quindi disattesi dal legislatore, che ha piegato quella previsione a finalità che per ampiezza e natura si pongono oltre e al di fuori della norma citata.

L'introduzione di un regime di condizionalità non è dunque giustificabile ai sensi della citata disposizione e presuppone una interpretazione infondata dello stesso art. 322 del TFUE.

Si tratta, pertanto, di una base giuridica inadeguata ed inesistente, in quanto non sussiste in ogni caso altra possibile base giuridica che giustifichi una disciplina recante i contenuti e le finalità del Regolamento in questione. Una eventuale disciplina che introduca infatti un nuovo meccanismo sanzionatorio delle violazioni dei principi dello Stato di diritto, che venga ad integrare ed affiancarsi agli appositi strumenti esistenti, quali quelli previsti dall'art. 7 TUE o anche dagli artt. 258-260 del TFUE, non potrebbe che essere adottata evidentemente se non con una modifica integrativa dei Trattati.

L'art. 7 del TUE, infatti, contempla l'apposita procedura sanzionatoria, dissuasiva e correttiva delle violazioni gravi e persistenti da parte di uno Stato membro dei valori su cui si fonda l'Unione europea, sanciti dall'art 2 dello stesso TUE, fra i quali accanto al rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza e del rispetto dei diritti umani vi è anche lo Stato di diritto. Lo stesso art. 7 non prevede alcun diverso aggiuntivo meccanismo sanzionatorio né abilita alcuna fonte di diritto derivato (quale ad esempio un regolamento) ad assumerlo.

Parimenti, nemmeno gli artt. 258-260 del TFUE, nello stabilire la cosiddetta procedura di infrazione, prevedono alcuna ulteriore procedura, né abilitano alcuna fonte di diritto derivato (quale ad esempio un regolamento) ad assumerla. Infine non si rinviene altra norma di diritto convenzionale dell'Unione che fornisca una tale abilitazione al legislatore.

Va, altresì, considerato che, il fondamento giuridico di un atto dell'Unione deve essere individuato dal legislatore sulla base di elementi oggettivi e non sul mero convincimento dell'istituzione proponente o dei legislatori. I contenuti e le finalità dell'atto devono, infatti, essere giustificati oggettivamente dalla suddetta norma posta a suo fondamento normativo. Ciò è stato costantemente evidenziato dalla Corte di Giustizia, ad esempio, nella sentenza del 26 marzo 1996, nella causa C-271/94, laddove ha affermato che *"(...) la scelta del fondamento normativo di un atto deve basarsi su elementi oggettivi suscettibili di sindacato giurisdizionale. Tali elementi comprendono in particolare lo scopo e il contenuto della misura (...)"*. Da qualche pronuncia della Corte si ricava poi come l'atto debba fondarsi solo sulla base giuridica *"richiesta dalla finalità o dalla componente principale o preponderante"* (per esempio, sentenza della Corte, Seconda Sezione, del 6 settembre 2012, nella causa C-490/10), mentre nel caso odierno è evidente che l'art. 322 TFUE non contiene alcun elemento che possa supportare l'adozione di una procedura sanzionatoria degli Stati membri per



violazione dei principi dello Stato di diritto, che è in sostanza il contenuto nonché la finalità principale del Regolamento. Come si è già detto sopra, infatti, l'art. 322, comma 1, lett. a) del TFUE sarebbe stato idoneo a costituire il fondamento giuridico di un atto contenente regole finanziarie prettamente connesse con la formazione e l'esecuzione del bilancio o comunque ad esse correlate.

Né varrebbe richiamare in questo caso quanto deciso con sentenza del Tribunale della Corte di Giustizia dell'UE dell'8 maggio 2007 (causa T-271/04), ai paragrafi 118-124, che aveva riconosciuto nell'allora art. 279 del Trattato sulla Comunità europea (ora art. 322 del TFUE) un idoneo fondamento normativo del regolamento finanziario, pronuncia in cui si faceva rientrare estensivamente nel riferimento a tale base giuridica anche le disposizioni del regolamento finanziario volte ad assoggettare gli appalti pubblici al rispetto di norme trasparenti e dei procedimenti posti a tutela dei fondi comunitari. Si trattava, tuttavia, di una questione del tutto diversa e caratterizzata, in certo qual modo, da una più stretta connessione e contiguità per gli immediati risvolti finanziari all'ambito della gestione del bilancio previsto dall'art. 279 del TCE e poi dall'art. 322 del TFUE. Di tutt'altro carattere sono, invece, la finalità e i contenuti del meccanismo sanzionatorio nei confronti di uno Stato membro per violazioni dello Stato di diritto del Regolamento 2020/2092, che ne collocano la disciplina in un ambito diverso ed estraneo a quello finanziario contabile per ampiezza, portata e natura, con la conseguenza che essa esula evidentemente dalla *ratio* dell'art. 322 del TFUE e pertanto non è in alcun modo giustificabile in base ad esso.

Alla luce di quanto fin qui detto, si ricava con chiarezza la totale mancanza di una base giuridica per l'intero Regolamento 2020/2092, fatto reso particolarmente evidente nell'art. 4 dello stesso, che si apre con la disposizione del paragrafo 1, fulcro dell'intera architettura del meccanismo sanzionatorio: *"Sono adottate opportune misure qualora siano accertate, ai sensi dell'art. 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."*

E, al riguardo, sotto un altro aspetto, a rinforzo di tutto quanto fin qui sostenuto si ritiene possa venire, altresì, il parere del Servizio giuridico del Consiglio 10296/14 del 27 maggio 2014, chiamato ad esprimersi sulla compatibilità con il principio di attribuzione delle competenze del nuovo quadro giuridico dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto, cioè del nuovo meccanismo definito nella comunicazione della Commissione del 18 marzo 2014. Tale parere, sia pur riferito ad un oggetto diverso, reca affermazioni, per la loro formulazione e contenuti, valevoli e ragionevolmente riconducibili anche al meccanismo introdotto con il Regolamento 2020/2092, di cui qui ci si occupa, in quanto trattasi di problematica simile e per lo più sovrapponibile con riferimento a tali affermazioni. Sostiene infatti il Servizio giuridico, ai paragrafi 16-18, che

*"16. L'articolo 2 del TUE non attribuisce all'Unione alcuna competenza materiale. Tuttavia, alla stregua delle disposizioni contenute nella Carta, elenca alcuni valori che devono essere rispettati dalle istituzioni dell'Unione e dai suoi Stati membri quando agiscono nei limiti delle competenze conferite all'Unione nei trattati, lasciando impregiudicati i loro limiti. È possibile pertanto invocare una violazione dei valori dell'Unione – compreso lo stato di diritto – nei confronti di uno Stato membro soltanto quando esso agisce in un settore di competenza dell'Unione sulla base di specifiche disposizioni del trattato relative alle competenze.*

*17. In forza dei trattati, il rispetto dello stato di diritto da parte degli Stati membri non può costituire oggetto di un'azione da parte delle istituzioni dell'Unione a prescindere dall'esistenza di una competenza materiale specifica che inquadri tale azione, con la sola eccezione della procedura descritta all'articolo 7 del TUE. Soltanto questa base giuridica prevede una competenza dell'Unione a soprintendere l'applicazione dello stato di diritto quale valore dell'Unione, in un contesto non legato ad una competenza materiale specifica o che ne ecceda la portata.*

*18. L'articolo 7 del TUE stabilisce volutamente un quadro di supervisione preciso che si compone di varie fasi, un'elevata soglia ipotetica per avviare le procedure, maggioranze rafforzate in seno al Consiglio e al Consiglio europeo nonché un insieme di garanzie procedurali per lo Stato membro interessato, compresa la possibilità di accesso alla Corte di giustizia. L'articolo tuttavia non fissa una base per sviluppare o modificare ulteriormente tale procedura".*

Si ritiene pertanto di abbracciare le riportate affermazioni del suddetto parere e di sostenerne la riconducibilità piena alla situazione specifica del meccanismo introdotto dal Regolamento 2020/2092, anzi a maggior ragione riconducibili ad esso, vista l'ancor maggiore pervasività ed impatto in termini non solo di effettuazione delle valutazioni nei confronti dei sistemi giudiziari degli Stati membri, ma anche, in questo caso, di irrogazione di vere e proprie sanzioni pecuniarie.

Si ritiene, inoltre, di poter presumere con qualche fondamento che il Servizio giuridico del Consiglio abbia argomentato in modo simile anche riguardo all'originaria proposta di Regolamento da parte della



Commissione di cui qui ci si occupa, ponendone in dubbio la validità della base giuridica, nel rilasciare il parere non ancora accessibile nelle parti di interesse.

**B) Violazione dei Trattati o di qualsiasi regola di diritto relativa alla loro applicazione: elusione dell'art. 7 del TUE e degli artt. 258-260 del TFUE.**

L'art. 7 del TUE, come già sopra accennato, prevede una procedura di controllo sulla condotta degli Stati membri, finalizzata alla tutela dei valori fondamentali dell'Unione, che può condurre all'adozione di sanzioni sospensive di diritti inerenti alla qualità di membro dell'Unione in caso di violazione «grave e persistente» degli stessi.

Con l'adozione del Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo e del Consiglio è palese che si sia voluto aggirare l'art. 7 del TUE, eludendo così in particolare le garanzie procedurali e sostanziali in esso contenute. L'art. 7 del TUE contiene la disciplina appositamente adottata dal Trattato per sanzionare, e quindi sia per prevenire, sia per contrastare e risolvere proprio le violazioni gravi e persistenti da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'art. 2 TUE, comprensivi espressamente anche dello Stato di diritto che qui ci interessa. Si tratta di una disciplina *ad hoc*, che, nella sua formulazione oggi consolidata, data la rilevanza dell'impatto delle conseguenze sanzionatorie, richiede delle garanzie come, per esempio tra le altre, la deliberazione a maggioranza dei quattro quinti dei membri del Consiglio per la constatazione dell'evidente rischio di violazione grave e la deliberazione all'unanimità del Consiglio europeo, per la constatazione dell'esistenza di una violazione grave e persistente.

Ora, il Regolamento 2020/2092, proprio in elusione del suddetto art. 7 del TUE, con la sua procedura e le relative garanzie previste dal Trattato, ha adottato una diversa procedura comminativa di sanzioni di tipo economico, correlate all'esecuzione del bilancio dell'Unione, all'evidente scopo di evitare le garanzie dell'art. 7 del TUE che sono procedurali e sostanziali al tempo stesso, consapevolmente volute dalle Alte Parti Contraenti in sede di adozione e successiva modifica del suddetto articolo.

Si evidenzia altresì – come già detto sopra - che, qualora si fosse voluto legittimamente introdurre una nuova procedura sanzionatoria delle violazioni dei valori dell'Unione da parte degli Stati membri, alternativa a quella prevista dal Trattato, si sarebbe potuto e dovuto ricorrere ad una modifica o integrazione dei Trattati. Non si può giustificare infatti una modifica ovvero un'integrazione delle disposizioni del Trattato, come avvenuto in sostanza in questo caso, mediante disposizioni contenute in un atto di diritto derivato, e quindi di rango subordinato rispetto a quello del Trattato, qual è il Regolamento in esame. Se si ammettesse tale possibilità verrebbero a vanificarsi le disposizioni del Trattato da parte di qualsiasi norma di diritto derivato, mentre è evidente, al contrario, che se la sede di disciplina delle procedure di sanzione degli Stati membri è il Trattato, come stabilito appunto dall'art. 7, ogni modifica, ogni integrazione o ancora ogni previsione di procedure diverse, alternative o comunque ulteriori, sia pure correlate a presupposti più circoscritti, non può che essere disposta con una modifica o una integrazione ai Trattati, secondo l'apposita procedura.

In modo simile a quanto sopra evidenziato con riferimento all'art. 7 del TUE, il Regolamento 2020/2092, volendo introdurre la suddetta procedura sanzionatoria, viene adottato al fine di eludere anche le disposizioni di cui agli artt. 258 e 260 del TFUE, che disciplinano la procedura cosiddetta di infrazione, che viene svolta su iniziativa della Commissione, stabilita per sanzionare appunto gli Stati membri che abbiano mancato ad uno degli obblighi previsti in virtù dei Trattati. Al termine di questa procedura, la Corte di giustizia, qualora abbia constatato l'inadempimento, può comminare una sanzione pecuniaria, consistente nel pagamento di una somma forfettaria o di una penalità nei limiti dell'importo indicato dalla Commissione.

Anche a questo riguardo, come già sopra rappresentato nei confronti dell'art. 7 TUE, si vede come, a fronte della previsione di un'apposita procedura prevista dai Trattati agli artt. 258 e 260, utilizzabile per contrastare anche violazioni dello Stato di diritto da parte degli Stati membri, con il Regolamento si sia voluto aggirare i Trattati e introdurre delle regole, che avrebbero potuto essere adottate solo secondo la procedura e le forme della modifica o integrazione dei Trattati ai sensi dell'art. 48 del TUE.

**C) Violazione dei Trattati o di qualsiasi regola di diritto relativa alla loro applicazione: violazione del principio delle competenze di attribuzione (art. 4, commi 1-2, e art. 5, commi 1-2, TUE)**

Il Regolamento c.d. condizionalità, nell'individuare all'art. 4 le condizioni al cui verificarsi prevede l'irrogazione delle misure cosiddette di protezione del bilancio dell'Unione, di cui all'art. 5, misure sostanzialmente sanzionatorie, fa riferimento a situazioni che esulano dalla competenza dell'Unione e attengono alla sfera di autonomia di ciascuno Stato membro.

In particolare, l'organizzazione e il funzionamento del sistema giurisdizionale di uno Stato membro è



materia che spetta esclusivamente allo stesso, in ossequio al principio di attribuzione delle competenze, nel quale ci si premura di ribadire per ben due volte all'art. 5, par. 2, all'art. 4, par. 1, che "(...) qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri".

È stato sottolineato anche dalla Corte di Giustizia (Grande Sezione), nella sentenza del 12 settembre 2017 (causa C-589/15 P) ove afferma, con riguardo nello specifico al ruolo propulsivo della Commissione, che "*Pertanto la Commissione può proporre l'adozione di un atto giuridico dell'Unione solo qualora una competenza a tal fine sia attribuita nei Trattati*", osservazione che vale evidentemente, oltre che per quell'Istituzione, anche con riguardo all'adozione dell'atto da parte dei legislatori, Parlamento europeo e Consiglio.

In particolare, la creazione mediante il Regolamento 2020/2092 del meccanismo di controllo del rispetto dello Stato di diritto, fra cui spicca, ad esempio, tra l'altro, la valutazione circa l'indipendenza degli organi giurisdizionali con riferimento alla lett. d), del paragrafo 2, dell'art. 4 del Regolamento, costituisce una indebita intromissione in un ambito che non è ricondotto da alcuna norma alle competenze dell'UE e rimane invece saldamente nelle attribuzioni di ciascuno Stato membro.

Infatti, se si guarda al Titolo V "Spazio di libertà, sicurezza e giustizia", con riguardo alla materia della giustizia, non si rinviene alcuna norma che autorizzi le Istituzioni dell'Unione ad un controllo del rispetto dello Stato di diritto, come quello che il Regolamento 2020/2092 pretende di stabilire all'art. 4 del TFUE, laddove indica e descrive le violazioni oggetto di controllo e accertamento. Una tale norma non si rinviene né nel capo I "Disposizioni generali", dove anzi viceversa si ribadisce all'art. 68 che "(...) i parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di proporzionalità conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità", mentre nell'art. 70 si predispongono semmai strumenti di autovalutazione da parte degli Stati membri circa l'attuazione delle politiche dell'Unione improntati al principio di leale collaborazione (sancito nell'art.13 TUE) oltre che di riconoscimento reciproco. E neppure essa si rinviene al capo 3 "Cooperazione giudiziaria in materia civile" o al capo 4 "Cooperazione giudiziaria in materia penale". Ad esempio, non sono affatto né sufficienti né idonee ad abilitare il legislatore UE ad adottare il meccanismo di controllo e di sanzione predisposto dal Regolamento 2020/2092 né le disposizioni di cui all'art 81, paragrafo 2, che prevede misure volte a garantire "*un accesso effettivo alla giustizia*" (lettera e), ovvero "*l'eliminazione degli ostacoli al corretto svolgimento dei procedimenti civili (...)*" (lettera f), né le disposizioni di cui all'art. 82, paragrafo 2, che prevedono, tra l'altro, l'adozione di norme minime mediante direttive, ma con riferimento alla necessità di facilitare il solo "*riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie e la cooperazione di polizia e giudiziaria nelle materie penali aventi dimensione transnazionale*" e, comunque, a fronte della previsione del paragrafo 3 che consente anzi ad un membro del Consiglio, che "*ritenga che un progetto di direttiva (...) incida su aspetti fondamentali del proprio ordinamento giuridico penale*" possa chiedere che il Consiglio europeo sia investito della questione".

Pertanto, per quanto sopra rappresentato, la previsione del meccanismo di controllo da parte del Regolamento 2020/2092, costituendo violazione del principio delle competenze di attribuzione di cui all'art. 4, commi 1-2, e all'art. 5, commi 1-2, del TUE, qualora applicata, comporterebbe una lesione della sovranità degli Stati membri, in un ambito volutamente lasciato dai Trattati alla regolazione da parte degli stessi.

Si ribadisce inoltre qui e si richiama per intero l'osservazione, già ampiamente altresì proposta nei precedenti motivi di ricorso, secondo la quale non vi è alcuna norma di diritto convenzionale dell'Unione Europea che attribuisca ai legislatori della stessa UE la facoltà di introdurre procedure di controllo del rispetto del principio dello Stato di diritto e sanzionatorie della sua violazione, ulteriori rispetto a quelle previste dall'art. 7 del TUE o dagli artt. 258 e 260 del TFUE.

Né varrebbe, d'altra parte, opporre a quanto fin qui affermato la disposizione di cui all'art. 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, secondo cui "*Gli Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione*", con riferimento in particolare alla previsione alla violazione dei principi dello Stato di diritto enunciata dal Regolamento 2020/2092, all'art 4, paragrafo 2, lettera d), circa l'aspetto interessato dalla violazione riguardante l'"*effettivo controllo giurisdizionale, da parte di organi indipendenti (...)*". Infatti la suddetta tutela giurisdizionale effettiva non si identifica e da essa non può discendere un "principio dell'indipendenza dei giudici", come ben evidenziato nelle Conclusioni dell'Avvocato generale presentate il 18 maggio 2017 nella causa C-64/16, ove afferma al paragrafo 64 che sia da ritenere "*che la nozione di "tutela giurisdizionale effettiva" ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE non possa essere confusa con il "principio dell'indipendenza dei giudici" (...)*", e al paragrafo 65 che "(...) la differenza esistente fra il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, il quale deve essere riconosciuto ai cittadini degli Stati membri tramite



mezzi di ricorso adeguati, e il diritto di essere giudicati da magistrati giudicanti che statuiscono in piena indipendenza, il quale sarebbe riconosciuto anche nell'interesse di detti cittadini, mi sembra palese alla luce sia del titolo che del testo dell'articolo 47 della Carta, i quali dissociano questi due diritti".

**D) Violazioni dei Trattati: violazione dei principi di certezza del diritto e chiarezza normativa sanciti dal diritto dell'Unione, nonché capisaldi degli ordinamenti giuridici.**

Si ritiene che il Regolamento 2020/2092 costituisca violazione dei principi di certezza del diritto e chiarezza normativa. Le suddette violazioni riguardano in generale il legame che si deve riconoscere tra "protezione del bilancio dell'unione" e "violazione dello Stato di diritto". È bene ricordare che sussiste un principio guida valido per tutti i regimi di condizionalità, che stabilisce che: *"deve essere dimostrato un legame diretto tra la violazione dei trattati e la sanzione che viene proposta"*. L'identificazione del legame stretto tra la violazione e lo scopo risulta problematica, essa consiste nella mancanza di chiarezza ed evidenza tra le violazioni dello stato di diritto e la protezione del bilancio dell'unione. In altre parole, vi è una mancanza di collegamento tra lo scopo (la tutela del bilancio dell'unione) ed il mezzo (il regolamento sulla condizionalità).

Questo aspetto generale e problematico lo si può evincere da vari articoli del Regolamento sulla condizionalità e precisamente dai seguenti articoli:

- Art.4, par. 1, il quale prevede le *"condizioni per l'adozione di queste misure"*.  
Dal succitato articolo è possibile ricavare che in assenza di un pregiudizio concreto e di un impatto tangibile, l'applicazione delle misure che possono essere adottate in virtù del suddetto Regolamento sembra sproporzionata e contraria al principio di certezza del diritto.
- L'art. 4, par. 2, lettera h, accenna ad *"altre situazioni o condotte di autorità rilevanti che possano creare danno alla sana gestione finanziaria del bilancio dell'unione"*.  
Il riferimento ad altre situazioni o altre condotte delle autorità degli stati membri, è una formulazione estremamente generica che va violare il principio di certezza del diritto.
- L'art. 5, par. 3, stabilisce: *"La natura, la durata, la gravità e la portata delle violazioni dei principi dello Stato di diritto sono tenute in debita considerazione"*.  
Tal articolo definisce la natura, la durata, la gravità e la portata delle violazioni dei principi dello Stato di diritto, come elementi da tenere in considerazione per attivare il regolamento stesso. Vi è però un'incertezza presente nella definizione delle misure che possono essere adottate, che causa un'eccessiva indefinitzza e a sua volta una violazione del principio di certezza del diritto sancito nel diritto dell'unione.
- Sempre l'art.5 par.3 nella proposizione: *"Le misure riguardano, per quanto possibile, le azioni dell'Unione interessate dalle violazioni"*  
Tale generica locuzione (*"Per quanto possibile, le azioni dell'unione interessate alle violazioni"*) fa intendere che anche qui non si ha la garanzia o la sussistenza di un rapporto diretto tra la violazione del principio dello Stato di diritto che viene accertata e la natura delle misure da adottare

Questo regolamento introduce regole che sono suscettibili di influire sulle competenze costituzionali degli Stati membri, ma le introduce in maniera talmente vaga e indefinita da ridursi ad una palese violazione del principio di certezza del diritto.

**E) Violazione dei Trattati: violazione del principio di parità del trattamento tra Stati membri (art. 4 paragrafo 2, primo periodo)**

L'art. 5 par. 2 del Regolamento, sancisce: *"Salvo se altrimenti disposto nella decisione che adotta le misure, l'imposizione di opportune misure non pregiudica gli obblighi per i soggetti pubblici di cui al paragrafo 1, lettera a), o per gli Stati membri di cui al paragrafo 1, lettera b), di attuare il programma o il fondo interessati dalla misura e, in particolare, i loro obblighi nei confronti dei destinatari finali o dei beneficiari, compreso l'obbligo di effettuare i pagamenti a norma del presente regolamento e della normativa settoriale o finanziaria applicabile (...)"*.

Dal predetto articolo si evince un'evidente violazione del principio di parità tra Stati.

In altri termini, nel caso in cui uno Stato membro venga sanzionato, ossia venga privato dei fondi provenienti dal bilancio dell'Unione, ciò non esime il governo dello Stato stesso dall'obbligo di continuare a elargire finanziamenti agli utenti finali dei programmi, secondo quanto stabilito dalla normativa in disamina. L'obbligo, di conseguenza, incide direttamente sul bilancio dello Stato membro in questione, creando così una situazione di disegualianza tra Stati. La discriminazione



evidenziata risulta di facile constatazione soprattutto in Stati medi o piccoli, considerando a tal fine anche altri parametri, quali lo sviluppo e la solidità economica, mentre gli Stati caratterizzati da maggiori dimensioni, generalmente più solidi economicamente, e sviluppati, accusano il peso economico della misura in minor proporzione. Alla luce di quanto esposto, è possibile asserire che l'impatto delle misure sanzionatorie previste dall'art. 5 del Regolamento (consistenti in sospensioni di pagamenti, erogazioni di versamenti, in divieti di assunzione di nuovi impegni giuridici o di nuovi accordi su prestiti o altri strumenti garantiti dal bilancio dell'Unione o altre analoghe misure), può dar luogo a situazioni profondamente diverse, la cui gravità è inversamente proporzionale alle dimensioni dello Stato e alla sua solidità economica.

Il rischio di un simile provvedimento, quindi, è quello di un aumento del divario già esistente tra Stati, generato dall'asimmetria introdotta dal regolamento di condizionalità (ovvero dalla diversa dipendenza di uno stato rispetto ai fondi dell'Unione europea).

### Conclusioni

Alla luce di quanto precede, la Repubblica di Polonia, come sopra rappresentata e difesa,

chiede

all'ill.mo Giudice adito di:

- annullare in toto il Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione ;
- condannare il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea alle spese.

Con ogni più ampia riserva istruttoria e nel merito.

Ferrara, 11 marzo 2021.

Firma

## CORTE DI GIUSTIZIA

### CONTRORICORSO

presentato dal Parlamento europeo, come da mandato in calce al presente atto

nella causa presentata da

**UNGHERIA E REPUBBLICA DI POLONIA**, rappresentate e difese come specificato in atti

*Ricorrenti*

Contro

**CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA E PARLAMENTO EUROPEO**, quest'ultimo rappresentato e difeso dagli avv. Barbara D., Chiara C., Ines B., Thomas B., come da procura in calce al presente atto, elettivamente domiciliati ai fini del presente procedimento presso Lussemburgo

*Convenuti*

avente ad oggetto la richiesta di annullamento del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ad un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione.

#### **In fatto**

Il 2 maggio 2018 la Commissione presentava delle proposte legislative relative ad un nuovo quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027<sup>1</sup> e alla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri<sup>2</sup>.

Il 4 aprile 2019 il Parlamento europeo esprimeva la propria posizione in prima lettura sul progetto di regolamento a tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri.

Il 14 febbraio 2020 entrava in vigore la legge polacca di riforma del sistema giudiziario.

A seguito dell'epidemia di Covid-19, il 27 maggio 2020 la Commissione presentava un piano per la ripresa in cui figuravano proposte rivedute per il QFP, nonché l'istituzione di un ulteriore strumento a sostegno delle economie degli Stati membri<sup>3</sup>.

Nella riunione straordinaria di luglio 2020 il Consiglio europeo adottava l'accordo sul piano a sostegno della ripresa e della resilienza delle economie degli Stati membri (Next Generation EU) e sul nuovo quadro

---

<sup>1</sup> COM(2018) 322

<sup>2</sup> COM(2018) 324

<sup>3</sup> COM(2020) 442



finanziario pluriennale 2021-2027, prevedendo contestualmente l'introduzione di un regime di condizionalità a tutela del bilancio e di NGEU.

Nell'agosto 2020 iniziavano i colloqui trilaterali tra il Parlamento, il Consiglio e la Commissione, che si sono conclusi il 10 novembre 2020.

Nelle conclusioni dell'11 dicembre 2020 il Consiglio europeo esprimeva la propria posizione in merito ad alcuni profili del progetto di regolamento relativo ad un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione.

Nei giorni successivi veniva adottato il pacchetto di atti legislativi inerenti al quadro finanziario dell'Unione, con l'approvazione del regolamento che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027<sup>4</sup> (c.d. Next Generation EU), del regolamento che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19<sup>5</sup>. Al fine di poter godere dei benefici economici stanziati la "conditio sine qua non" è rappresentata dal rispetto dei valori fondamentali dell'Unione Europea di cui all'Art. 2 TUE, difatti, è stato stilato un piano di riforme concordato con gli stati membri con l'obiettivo di rafforzare, tramite l'impiego dei fondi, lo stato di diritto all'interno di ciascuno di essi. Congiuntamente al quadro finanziario pluriennale è stato approvato il regolamento relativo ad un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione<sup>6</sup>.

Nella sua risoluzione del 17 dicembre 2020 sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027, l'accordo interistituzionale, lo strumento dell'Unione europea per la ripresa e il regolamento sullo Stato di diritto, il Parlamento europeo, pur esprimendo soddisfazione per l'accordo raggiunto in seno al Consiglio europeo del 10-11 dicembre, ricordava che il contenuto delle conclusioni del Consiglio europeo sul regolamento relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione è superfluo e che, conformemente all'articolo 15, paragrafo 1, TUE, il Consiglio europeo non esercita funzioni legislative<sup>7</sup>.

Nella sua risoluzione del 10 giugno 2021 sulla situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea e l'applicazione del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 relativo alla condizionalità il Parlamento europeo invitava ad una maggiore cooperazione la Commissione ed il Consiglio negli interventi a difesa dei valori di cui all'art. 2 TUE<sup>8</sup>.

La Corte di giustizia Europea nella sentenza del 15 luglio 2021 (C-791/19 - Commissione/ Polonia) ha accolto in toto il ricorso presentato dalla Commissione nel 2019 ritenendo che la riforma della magistratura polacca - KRS- sia incompatibile con il diritto dell'Unione Europea.

### **In diritto**

Nel proprio ricorso, Ungheria e Polonia sostengono che il regolamento sarebbe illegittimo per i seguenti motivi: la tutela dei valori dell'Unione non può spingersi oltre i limiti dettati dal principio di attribuzione, e quindi oltre le aree di competenza dell'Unione stessa; la base giuridica scelta per il regolamento è errata, in quanto non consentirebbe di fondare l'adozione di uno strumento come quello effettivamente adottato; il regolamento 2020/2092 costituirebbe soltanto un tentativo, delle istituzioni dell'Unione e di alcuni Stati membri, di eludere i requisiti formali previsti per l'avvio della procedura di cui all'articolo 7 TUE e i requisiti sostanziali previsti per l'avvio della procedura di cui all'articolo 258 TFUE; il meccanismo di condizionalità previsto nel regolamento violerebbe il principio di proporzionalità e il principio di parità di trattamento degli

<sup>4</sup> Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio del 17 dicembre 2020

<sup>5</sup> Regolamento (UE, Euratom) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020

<sup>6</sup> Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020

<sup>7</sup> 2020/2923(RSP), parr. 4-5

<sup>8</sup> 2021/2711(RSP), par. 2



Stati membri, nonché i principi generali di certezza del diritto e di chiarezza normativa sanciti dal diritto dell'Unione; i ricorrenti ravviserebbero infine una violazione dell'articolo 269, primo comma, TFUE, per aver definito il valore «Stato di diritto» come concetto di diritto primario ai sensi dell'articolo 2 del TUE attraverso uno strumento di diritto secondario, ossia il regolamento 2020/2092.

1. Sul motivo vertente sulla violazione del principio di attribuzione di cui all'articolo 4, paragrafo 1, all'articolo 5, paragrafo 2 e all'articolo 13, paragrafo 2, TUE

Ai sensi dell'art. 2 TUE "L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini."

Detti valori, posti dall'art. 49 TUE come imprescindibili per l'adesione di un nuovo Stato membro, non possono in ogni caso essere disattesi da uno Stato che già faccia parte dell'Unione europea, perché ciò comporterebbe il venir meno della premessa fondamentale di una comunanza di tali valori sulla quale si basa la fiducia reciproca tra gli Stati membri<sup>9</sup>.

L'articolo 19 TUE, che concretizza il valore dello Stato di diritto di cui all'articolo 2 TUE, impone inoltre agli Stati membri di prevedere una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione, compresi quelli relativi all'esecuzione del bilancio dell'Unione. L'esistenza stessa di un effettivo controllo giurisdizionale destinato ad assicurare il rispetto del diritto dell'Unione è intrinseca a uno Stato di diritto e presuppone l'esistenza di organi giurisdizionali indipendenti. Preservare l'indipendenza di detti organi è di primaria importanza, come confermato dall'articolo 47, secondo comma, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>10</sup>.

Pertanto, il rispetto da parte di uno Stato membro dei valori sanciti dall'articolo 2 TUE costituisce una condizione per il godimento di tutti i diritti derivanti dall'applicazione dei trattati a tale Stato membro. Uno Stato membro non può quindi modificare la propria normativa in modo da comportare una regressione della tutela del valore dello Stato di diritto<sup>11</sup>.

Nel caso specifico, il considerando 7 del regolamento 2020/2092 sottolinea che, quando gli Stati membri eseguono il bilancio dell'Unione, comprese le risorse assegnate attraverso lo strumento dell'Unione europea per la ripresa istituito a norma del regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio, nonché mediante prestiti e altri strumenti garantiti dal bilancio dell'Unione, indipendentemente dal metodo di esecuzione che utilizzano, il rispetto dello Stato di diritto è un presupposto essenziale per il rispetto dei principi di una sana gestione finanziaria, sanciti nell'articolo 317 del TFUE.

Una chiara correlazione tra rispetto dello Stato di diritto ed esecuzione efficiente del bilancio dell'Unione in conformità dei principi di sana gestione finanziaria è messa in evidenza anche dal Parlamento europeo in una risoluzione del 25 marzo 2021<sup>12</sup>.

Inoltre, proprio il Consiglio europeo, di cui i capi di governo di Ungheria e Polonia sono parte integrante, nelle sue conclusioni del 20 luglio 2020 affermava esplicitamente: "Gli interessi finanziari dell'Unione sono tutelati in conformità dei principi generali sanciti dai trattati dell'Unione, in particolare i valori di cui all'articolo 2 TUE. [...] Sulla base di tali premesse sarà introdotto un regime di condizionalità a tutela del bilancio e di Next Generation EU"<sup>13</sup>.

Per quanto riguarda, più precisamente, le istituzioni dell'Unione, è specificato, all'articolo 13, paragrafo 2, TUE, che ciascuna di queste ultime agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai Trattati, secondo le procedure, le condizioni e le finalità da essi previste.

<sup>9</sup> In tal senso, causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, punto 30; causa C-619/18, *Commissione c. Polonia*, punti 42-43; causa C-791/19, *Commissione c. Polonia*, punto 50

<sup>10</sup> Considerando 12 regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 e rispettiva giurisprudenza citata (causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, punti 32-36, 40-41)

<sup>11</sup> Causa C-791/19, *Commissione c. Polonia*, punto 51

<sup>12</sup> 2021/2582(RSP), par. 3

<sup>13</sup> Conclusioni del Consiglio europeo straordinario del 17, 18, 19, 20 e 21 luglio 2020, Allegato, punto I. parr. 22-23



Pertanto, la Commissione può proporre l'adozione di un atto giuridico dell'Unione solo qualora una competenza a tal fine sia attribuita nei Trattati<sup>14</sup>.

Ne risulta che il rispetto del principio di attribuzione è necessariamente collegato all'esistenza, nei Trattati, di una base giuridica adeguata su cui fondare il regolamento.

Per il regolamento 2020/2092 la base giuridica è stata individuata dalla Commissione, nella sua proposta poi accolta dai colegislatori, nell'articolo 322, paragrafo 1, lettera a) TFUE.

## 2. Sul motivo vertente sull'inadeguatezza della base giuridica del regolamento 2020/2092

La suddetta base giuridica su cui si fonda il regolamento 2020/2092, ossia l'articolo 322, paragrafo 1, lettera a) TFUE, stabilisce che "il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione della Corte dei conti, adottano mediante regolamenti le regole finanziarie che stabiliscono in particolare le modalità relative alla formazione e all'esecuzione del bilancio, al rendiconto e alla verifica dei conti".

Secondo una costante giurisprudenza, la scelta della base giuridica di un atto dell'Unione dev'essere fondata su elementi oggettivi verificabili in sede giurisdizionale, tra i quali rientrano lo scopo e il contenuto dell'atto<sup>15</sup>.

A riguardo, l'articolo 1 del regolamento 2020/2092 chiarisce che quest'ultimo mira a stabilire le norme necessarie per la protezione del bilancio dell'Unione in caso di violazioni dei principi dello Stato di diritto negli Stati membri (scopo dell'atto), mentre le successive disposizioni definiscono, in particolare, le misure di protezione del bilancio dell'Unione adottabili, le condizioni e le procedure da seguire per l'adozione e la revoca di tali misure (contenuto dell'atto).

Per stabilire se la previsione di un meccanismo di condizionalità a tutela del bilancio dell'Unione possa rientrare nelle competenze attribuite al Parlamento europeo e al Consiglio dall'articolo 322, paragrafo 1, lettera a) TFUE, bisogna quindi chiarire se la norma in questione permetta di adottare regolamenti che disciplinano solamente le modalità relative alla formazione e all'esecuzione del bilancio, al rendiconto e alla verifica dei conti, oppure anche altre questioni attinenti al bilancio.

La Corte di giustizia si è espressa a favore di quest'ultima interpretazione, statuendo che l'articolo 322 TFUE attribuisce al Parlamento europeo e al Consiglio la competenza generale di dettare le norme che disciplinano tutto il settore del bilancio che rientra nel TFUE, il quale non include solo le modalità relative all'elaborazione ed esecuzione del bilancio nonché al rendimento ed alla verifica dei conti, bensì parimenti, come risulta dall'impiego dell'espressione «in particolare», ogni altra questione strettamente connessa<sup>16</sup>.

## 3. Sul motivo vertente sullo sviamento di potere in ragione della creazione di un meccanismo il cui scopo effettivo non è quello di proteggere il bilancio dell'Unione europea, ma di eludere i requisiti formali per l'avvio della procedura di cui all'articolo 7 TUE e i requisiti sostanziali per l'avvio della procedura di cui all'articolo 258 TFUE

Il considerando 14 del regolamento 2020/2092 ricorda che l'Unione ha messo a punto una serie di strumenti e processi che promuovono lo Stato di diritto e la sua applicazione, compresi il sostegno finanziario alle organizzazioni della società civile, il meccanismo europeo per lo Stato di diritto e il quadro di valutazione UE della giustizia, e garantiscono una risposta efficace da parte delle istituzioni dell'Unione alle violazioni dello Stato di diritto attraverso procedure di infrazione e la procedura di cui all'articolo 7 TUE, ed evidenzia che il meccanismo previsto dallo stesso regolamento integra tali strumenti proteggendo il bilancio dell'Unione da violazioni dei principi dello Stato di diritto che ne compromettono la sana gestione finanziaria o incidono sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

In ogni caso, il meccanismo previsto dal regolamento 2020/2092 differisce dalla procedura di cui all'art. 7 TUE non solo per i presupposti, ma anche e soprattutto per le misure adottabili.

<sup>14</sup> Causa C-589/15 P, *Anagnostakis c. Commissione*, punti 98-99

<sup>15</sup> Causa C-490/10, *Parlamento c. Consiglio*, punto 44

In termini analoghi, tra le altre, causa T-271/04, *Citymo SA c. Commissione*, punto 119; causa C-84/94, *Regno Unito/Consiglio*, punto 25; causa C-300/89, *Commissione/Consiglio*, punto 10

<sup>16</sup> Causa T-271/04, *Citymo SA c. Commissione*, punto 120



L'articolo 7 TUE consente infatti di sospendere, allo Stato membro contro il quale sia stata constatata l'esistenza di una violazione grave e persistente dei valori di cui all'articolo 2 TUE, alcuni dei diritti ad esso derivanti dall'applicazione dei trattati, compresi i diritti di voto del rappresentante del governo di tale Stato membro in seno al Consiglio; il regolamento 2020/2092 permette invece di adottare una o più misure di cui all'articolo 4 del regolamento, strettamente attinenti al bilancio e certamente non sovrapponibili alla totalità delle misure adottabili ai sensi dell'articolo 7 TUE, qualora siano accertate 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.

#### 4. Sul motivo vertente sulla violazione del principio di proporzionalità

In virtù del principio di proporzionalità, l'azione dell'Unione europea deve limitarsi a quanto è necessario per raggiungere gli obiettivi fissati dai trattati.

L'obiettivo che mira a raggiungere il regolamento 2020/2092 è quello di un'esecuzione del bilancio conforme al principio della buona gestione finanziaria, così come previsto dall'articolo 317, primo comma, TFUE.

Nei suoi giudizi sul rispetto del principio di proporzionalità, la Corte afferma che quando il legislatore dell'Unione deve valutare, nell'emanare una normativa, i suoi effetti futuri e questi non possono essere previsti con certezza, la sua valutazione può essere oggetto di censura solo qualora appaia manifestamente erronea alla luce degli elementi di cui egli disponeva al momento dell'adozione della normativa stessa<sup>17</sup>.

Non può ritenersi questo il caso, anche alla luce delle disposizioni riguardanti proprio il principio di proporzionalità previste dal regolamento.

L'articolo 5, paragrafo 3 del regolamento, attuando quanto previsto dal Consiglio europeo nelle sue conclusioni del 10 e 11 dicembre 2020, stabilisce infatti che "le misure adottate sono proporzionate. Esse sono determinate alla luce dell'impatto effettivo o potenziale delle violazioni dei principi dello Stato di diritto sulla sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o sui suoi interessi finanziari. La natura, la durata, la gravità e la portata delle violazioni dei principi dello Stato di diritto sono tenute in debita considerazione. Le misure riguardano, per quanto possibile, le azioni dell'Unione interessate dalle violazioni".

Ogni altra valutazione sul rispetto del principio di proporzionalità non può che riguardare la concreta applicazione del regolamento, circostanza su cui eventualmente dovrà pronunciarsi la Corte qualora venisse adita e che, in ogni caso, non inficerebbe in nessun modo la validità del regolamento.

#### 5. Sul motivo vertente sulla violazione del principio della parità di trattamento tra Stati membri

Il Consiglio europeo, nelle sue conclusioni del 10 e 11 dicembre 2020 al punto I. numero 2, lettera b), si premurava di stabilire che l'applicazione del meccanismo di condizionalità a norma del regolamento 2020/2092 sarà obiettiva, equa, imparziale e basata sui fatti, garantendo l'equità dei procedimenti, la non discriminazione e la parità di trattamento degli Stati membri.

Il considerando 26 del regolamento, recependo questa indicazione a garanzia del rispetto del principio della parità di trattamento tra Stati membri, stabilisce a sua volta che "la procedura di adozione e revoca delle misure dovrebbe rispettare i principi di obiettività, non discriminazione e parità di trattamento degli Stati membri e dovrebbe essere condotta secondo un approccio imparziale e basato su elementi di prova. Qualora, in via eccezionale, lo Stato membro interessato ritenga che sussistano gravi violazioni di detti principi, esso può chiedere al presidente del Consiglio europeo di rinviare la questione alla successiva riunione del Consiglio europeo. In tali circostanze eccezionali, è opportuno non adottare decisioni relative alle misure fino a quando il Consiglio europeo non abbia discusso tale questione. Di norma tale procedura richiede non più di tre mesi a partire dal momento in cui la Commissione presenta la sua proposta al Consiglio".

A supporto di questa previsione, il considerando 16 del regolamento precisa che "l'individuazione di violazioni dei principi dello Stato di diritto richiede una valutazione qualitativa approfondita da parte della Commissione. Tale valutazione dovrebbe essere oggettiva, imparziale ed equa e dovrebbe tenere conto delle pertinenti informazioni provenienti dalle fonti disponibili e da enti riconosciuti, comprese le sentenze della Corte di

<sup>17</sup> Causa C-310/04, *Regno di Spagna c. Consiglio dell'Unione europea*, punto 120



giustizia dell'Unione europea, le relazioni della Corte dei conti, la relazione sullo Stato di diritto e il quadro di valutazione UE della giustizia elaborati annualmente dalla Commissione, le relazioni dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e della Procura europea (EPPO), se del caso, e le conclusioni e raccomandazioni delle organizzazioni e reti internazionali pertinenti, compresi gli organi del Consiglio d'Europa come il gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) del Consiglio d'Europa e la Commissione di Venezia, in particolare il suo elenco di criteri per la valutazione dello Stato di diritto, e le reti europee delle Corti supreme e dei Consigli di giustizia. Allo scopo di predisporre una valutazione qualitativa approfondita la Commissione potrebbe consultare, ove necessario, l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali e la Commissione di Venezia”.

6. Sul motivo vertente sulla violazione dei principi generali di certezza del diritto e di chiarezza normativa sanciti dal diritto dell'Unione

Il regolamento 2020/2092 presenta varie disposizioni che mirano a favorire, per quanto possibile, la certezza del diritto e la chiarezza normativa.

Innanzitutto, l'articolo 2 del regolamento chiarisce subito due definizioni, quella di «soggetto pubblico» e soprattutto quella di «Stato di diritto», che hanno una valenza fondamentale ai fini del regolamento.

Successivamente, vista l'impossibilità di definire preventivamente tutte le fattispecie in cui si possono manifestare le violazioni dei principi dello Stato di diritto 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, l'articolo 3 del regolamento elenca, a titolo esemplificativo, una serie di fattispecie indicative di violazioni dei principi dello Stato di diritto.

Queste fattispecie, in combinato disposto con le condizioni per l'adozione di misure di cui all'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento, forniscono all'interprete delle indicazioni che permettono di prevedere con una certa sicurezza quali situazioni possano rientrare tra quelle sanzionabili a norma del regolamento.

Inoltre, per favorire ulteriormente la certezza del diritto e la chiarezza normativa del regolamento, anche in merito alla sua fase applicativa, nel suo discorso tenuto il 16 dicembre 2020 alla seduta plenaria del Parlamento europeo sulle conclusioni della riunione del Consiglio europeo del 10-11 dicembre 2020, la presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen preannunciava che l'istituzione da lei presieduta avrebbe adottato delle linee guida sul regolamento 2020/2092 per descrivere come si sarebbe reso operativo il ruolo della Commissione nell'attuazione dello stesso.

In ogni caso, vista l'assenza di disposizioni che presentino un'incertezza tale da pregiudicare la validità dell'intero regolamento, qualunque altro dubbio dovesse sorgere in merito all'interpretazione di alcune disposizioni del regolamento può essere risolto dall'intervento della Corte di giustizia senza che questo comporti una valutazione sulla validità del regolamento.

7. Sul motivo vertente sulla violazione dell'articolo 269, primo comma, TFUE

In contraddizione con quanto censurato al punto precedente rispetto alla legittimità del regolamento, i ricorrenti ravviserebbero una violazione dell'articolo 269, primo comma, TFUE, per aver definito il valore «Stato di diritto» come concetto di diritto primario ai sensi dell'articolo 2 del TUE attraverso uno strumento di diritto secondario, ossia il regolamento 2020/2092.

Ora, che atti di diritto derivato specificino nozioni di diritto primario è una prassi consolidata nell'ordinamento dell'Unione europea, e questa non può che essere una tendenza che avvantaggia una maggiore certezza del diritto.

Per quanto riguarda più specificamente la nozione di Stato di diritto, non è la prima volta che un atto interviene a chiarire proprio questo valore: nella comunicazione della Commissione «Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto»<sup>18</sup>, l'allegato I, citato dal regolamento 2020/2092 nel considerando 3, sottolinea come la giurisprudenza della Corte indichi che lo Stato di diritto è la fonte di principi applicabili nell'ordinamento giuridico dell'Unione che possono essere fatti pienamente valere dinanzi a un organo giurisdizionale. Inoltre, la Corte evidenzia che tali principi sono principi generali del diritto che discendono dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri.

<sup>18</sup> COM(2014) 158



Tutti i principi individuati dapprima dalla Commissione nella comunicazione sopra citata e ripresi anche nella definizione di Stato di diritto di cui all'articolo 2, lettera a) del regolamento 2020/2092 tra quelli in cui si articola lo Stato di diritto fanno comunque riferimento a specifiche sentenze della Corte di giustizia<sup>19</sup>.

## Conclusioni

Alla luce di quanto precede, il Parlamento europeo, come sopra rappresentato e difeso, chiede all'ill.mo giudice adito di:

- rigettare il ricorso presentato da Ungheria e Repubblica di Polonia
- condannare Ungheria e Repubblica di Polonia alle spese

Con ogni più ampia riserva istruttoria e nel merito.

Lussemburgo, 29 Novembre 2021

Firma

---

<sup>19</sup> Causa C-496/99 P, *CAS Succhi di Frutta*, punto 63; cause riunite da 212 a 217/80, *Amministrazione delle finanze dello Stato/Srl Meridionale Industria Salumi e altri, Ditta Italo Orlandi & Figlio e Ditta Vincenzo Divella/Amministrazione delle finanze dello Stato*, punto 10; cause riunite 46/87 e 227/88, *Hoechst*, punto 19; causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, punti 31 e 40-41; causa C-216/18 PPU, *LM*, punti 63-67; causa C-477/16, *Kovalkovas*, paragrafo 36; causa C-452/16, *PPU Poltorak*, paragrafo 35; causa C-279/09, *DEB*, paragrafo 58.