

## Le pronunce della Corte di Giustizia sul nuovo meccanismo di condizionalità finanziaria orizzontale: la legittimità del Regolamento 2020/2092 nel segno della trasparenza amministrativa e di una (ri)affermata identità europea

di Marco Buccarella

**Title:** The judgments of the EU Court of Justice about the new horizontal financial conditionality mechanism: the lawfulness of Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 under the sign of administrative transparency and a (re)affirmed very identity of the European Union

**Keywords:** Rule of law conditionality; EU law; Regulation 2020/2092.

1. – Con due sentenze (quasi) gemelle pronunciate in diretta *streaming* alcuni giorni prima del diffondersi delle notizie sull'aggressione russa in Ucraina, la Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE), in composizione plenaria, ha sancito la legittimità e quindi l'effettiva applicabilità del Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092, relativo ad un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'UE (il "Regolamento 2020/2092"). Le pronunce – di circa sessanta pagine ciascuna – scaturiscono dai ricorsi promossi *ex art.* 263, par. 2, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE) da Ungheria (ricorso dell'11 marzo 2021 – causa C-156/21) e Polonia (ricorso dell'11 marzo 2021 – causa C-157/21) nei confronti del Parlamento europeo e del Consiglio, ai fini dell'annullamento del Regolamento approvato il 16 dicembre 2020 mediante procedura legislativa ordinaria *ex art.* 322, par. 1, lett. a), TFUE e pubblicato sulla GUUE L 433/1 del 22 dicembre 2020 (per un'analisi del Regolamento, cfr. V. Sacchetti, *Il nuovo meccanismo di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2/2021, 431-440; J. Lacny, *The Rule of Law Conditionality Under Regulation No 2092/2020— Is it all About the Money?*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, 2021, 79-105). Si tratta di uno strumento, privo di natura giurisdizionale, che consente all'Unione di adottare misure inibitorie a carattere economico-finanziario – rispetto alla dotazione di

fondi strutturali e di finanziamento a carico del bilancio UE – in caso di violazioni, da parte dei Paesi membri, dai valori fondanti lo Stato di diritto. Secondo quanto previsto dall'art. 2, lett. a), del Regolamento 2020/2092, nella nozione «Stato di diritto» ex art. 2 del Trattato sull'Unione europea (TUE) rientrano i principi di legalità, della certezza del diritto, del divieto di arbitrarietà del potere esecutivo, della tutela giurisdizionale effettiva, della separazione dei poteri nonché della non discriminazione e dell'uguaglianza di fronte alla legge.

La CGUE, nell'accertare la legittimità del Regolamento 2020/2092, ha sostanzialmente riconosciuto la compatibilità con il diritto UE di un meccanismo di condizionalità tale da impedire o sospendere l'erogazione di finanziamenti a carico del bilancio dell'Unione, nell'ipotesi di inosservanza, da parte dei Paesi membri, dei valori fondanti la *rule of law* (cfr. P. Mori, *Gli strumenti di tutela del rispetto dello stato di diritto: verso una condizionalità politico-finanziaria*, in *Tem e questioni di diritto dell'Unione europea*, Bari, 2019, 187-198). Con le pronunce rese nella causa C-156-21, Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio UE (la "Sentenza Ungherese") e nella controversia C-156-21, Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio UE (la "Sentenza Polacca"), la Corte ha infatti affermato la sussistenza di una correlazione tra il rispetto dei principi dello Stato di diritto, da una parte, e l'esecuzione efficiente del bilancio e la tutela degli interessi finanziari dell'Unione, dall'altra (cfr. Sentenza Ungherese, punto 148; Sentenza Polacca, punto 130). Il legame tra i due profili si spiega, in sostanza, sulla base dell'assunto per cui eventuali violazioni dei valori fondanti la *rule of law* – tra cui l'assenza di un sistema di sindacato giurisdizionale interno volto ad assicurare il rispetto del diritto dell'Unione – «may result, inter alia, in there being no guarantee that expenditure covered by the Union budget satisfies all the financing conditions laid down by EU law and therefore meets the objectives pursued by the European Union when it finances such expenditure» (Sentenza Ungherese, punto 131; Sentenza Polacca, punto 149). Le sentenze, dunque, hanno sgretolato, almeno in ambito giudiziale, il fronte unito di Budapest e Varsavia per affermare la piena legittimità del meccanismo di condizionalità previsto dal Regolamento 2020/2092, di fatto "sospeso" dopo che il Consiglio europeo ne aveva rinviato l'attuazione proprio a causa delle pendenze dei giudizi C-156/21 e C-157/21 (cfr. Riunione del Consiglio europeo, 10-11 dicembre 2020 – Conclusioni, EUCO 22/20, CO EUR 17, CONCL. 8, punto I, n. 2, lett. c). A seguito della definizione delle predette controversie e in ottemperanza a quanto indicato dal Consiglio europeo nel corso della riunione del 10-11 dicembre 2020, il 2 marzo 2022 la Commissione ha di conseguenza potuto approvare i propri «Orientamenti sull'applicazione del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione», ossia le linee guida attuative del Regolamento 2020/2092. L'approvazione di tale documento comporta la piena operatività del nuovo meccanismo di condizionalità finanziaria, il che significa che la Commissione, a partire dal 2 marzo 2022, può proporre misure a norma del Regolamento 2020/2092.

2. – Prima di approfondire le questioni giuridiche sottese alle sentenze in epigrafe, è opportuno soffermarsi, innanzitutto, sulle principali disposizioni che regolano il meccanismo di condizionalità introdotto dal Regolamento 2020/2092 e, poi, procedere con una sintetica disamina dei motivi di illegittimità dedotti da Ungheria e Polonia nei rispettivi ricorsi.

Il Regolamento di cui si discute è stato approvato nell'ambito del pacchetto di misure predisposte dall'UE per contrastare le conseguenze economiche dell'emergenza pandemica (il Piano per la Ripresa cd. Next Generation, di cui alla comunicazione EU, COM (2020) 456 def., 27 maggio 2020); la sua adozione si inserisce nel quadro del sempre più frequente ricorso a meccanismi di *rule of law conditionality* nelle politiche europee e, in particolare, a quelli di condizionalità economica (in proposito, v. A. Baraggia, M. Bonelli, *Linking Money to Values: the new Rule of Law Conditionality Regulation and its constitutional challenges*, in *German Law Journal*, 2021-2022; G. Gioia, *La condizionalità nell'esperienza dell'Unione europea. Protezione del bilancio e valori costituzionali*, 1/2021, 7-17). Oltre ad essere applicati nelle relazioni interne, simili meccanismi sono stati utilizzati anche nel contesto delle relazioni esterne dell'Unione (sul tema, v. G. D'agnone, *La condizionalità economica nell'azione esterna dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 4/2016, 653-682); ci si intende riferire, in particolare, agli accordi internazionali con cui l'UE ha subordinato la concessione di aiuti umanitari o di trattamenti preferenziali in materia commerciale, in favore di Paesi terzi, al rispetto dello Stato di diritto e dei diritti umani, in ossequio a quanto previsto dall'art. 21 del TUE. Sul piano dei rapporti con gli Stati terzi, l'impiego della *rule of law conditionality* risponde ad una precisa strategia dell'UE, volta ad incentivare il rispetto dei diritti umani e, soprattutto, a realizzare altri obiettivi dell'azione *esterna* dell'Unione, quali la democrazia, lo Stato di diritto e la non proliferazione di armi di distruzione di massa (sull'utilizzo della condizionalità in materia di diritti umani nell'UE, v. J.D. Saltnes, *The EU's Human Rights Policy: Unpacking the Literature on the EU's Implementation of Aid Conditionality*, ARENA, Working Paper 2/2013). Un esempio di applicazione *esterna* della condizionalità economica è il regime commerciale preferenziale «Tutto tranne le armi» (*Everything but Arms*, EBA) contemplato dal regolamento (UE) n. 978/2012, il quale prevede l'accesso in esenzione da dazi e contingenti, per un periodo illimitato, per tutti i prodotti – ad eccezione di armi e munizioni – provenienti dai cd. Paesi meno sviluppati (*Least developed countries*, LDC), come individuati dall'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) nella lista pubblicata sul sito della *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD). Si tratta di un regime che – per effetto di quanto previsto dall'art. 19, par. 1, lett. a), del Regolamento (UE) n. 978/2012 – può tuttavia essere revocato, nel caso in cui la Commissione europea accerti, in uno dei Paesi LDC beneficiari, gravi e sistematiche violazioni dei diritti umani (per un approfondimento su una revoca disposta di recente dall'UE, sia consentito rinviare a M. Buccarella, *La sospensione delle preferenze commerciali UE in Cambogia per violazione dei diritti umani: alcune considerazioni sul Regolamento delegato 550/2020*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020, 1204-1211).

Nel caso della *rule of law conditionality* prevista dal Regolamento 2020/2092, l'elemento di novità consiste nel riconoscimento – nell'ambito delle relazioni interne tra Paesi membri – di una correlazione tra i valori dello Stato di diritto e la protezione delle politiche di bilancio dell'UE, nel senso che il mancato rispetto dei primi è idoneo a compromettere la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione e perciò i suoi interessi finanziari. La decisione di prevedere un nuovo meccanismo di condizionalità risponde ad un reiterato invito delle Istituzioni UE, che, ormai da anni, incentivano l'utilizzo di nuovi strumenti per garantire una maggior tutela della *rule of law* tra i Paesi membri (in proposito, v. R. Manko – European Parliament Research Service, *Protecting the Rule of Law in the EU. Existing Mechanisms and Possible Improvements*, PE 642.280, 2019). Sulla genesi del Regolamento 2020/2092 ha anche inciso la specifica preoccupazione che i Paesi membri meno “sensibili” alla *rule of law* potessero essere tra i principali beneficiari dei fondi dell'Unione; si tratta di un timore che parte della dottrina ha individuato come vera *ratio* ispiratrice del meccanismo di condizionalità finanziaria, coniando l'espressione «hit offending nations by the wallet» (F. Heinemann, *Going for the Wallet? Rule-of-Law Conditionality in the Next EU Multiannual Financial Framework*, in *Intereconomics*, 6, 2018, 297).

In questo quadro e nell'ambito del processo di approvazione del Quadro finanziario pluriennale (QFP) per il periodo 2021-2027, si inserisce l'iniziale proposta della Commissione di un Regolamento «sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri» (Doc. COM 2018, 324 def., 2 maggio 2018); tale proposta si è poi trasformata nel testo definitivo del Regolamento 2020/2092, come approvato dal Parlamento europeo e dal Consiglio all'esito di un'intesa fase di negoziati, contraddistinta, sin dal principio, dall'opposizione di Ungheria e Polonia (in merito ai negoziati, si veda l'analisi di C. de la Porte, M. Dagnis Jensen, *The Next Generation EU: An Analysis of the Dimension of Conflict behind the Deal*, in *Social Policy Administration*, 55, 2021, 388-402). La versione vigente del Regolamento è, dunque, anche il risultato di un compromesso raggiunto con Budapest e Varsavia (per un parere pienamente positivo sul testo definitivo, v. C. Fasone, *Crisi dello stato di diritto: condizionalità a tutela del bilancio dell'Unione e conclusioni del Consiglio europeo*, in *Quaderni Costituzionali*, 1, 2021, 214-217; in senso opposto, cfr. L. Pech, S. Platon, K.L. Scheppele, *Compromising the Rule of Law while Compromising on the Rule of Law*, in *VerfBlog*, 13 dicembre 2020). Entrambi i Paesi, infatti, avevano minacciato di esercitare il proprio diritto di veto sull'approvazione del QFP 2021-2027, stante la necessaria unanimità prescritta *ex art.* 312 TFUE per l'approvazione del QFP da parte di Consiglio e Parlamento europeo (per un approfondimento sul testo definitivo, anche in confronto con la proposta originaria della Commissione, cfr. E. Gallinaro, *Il nuovo regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione: verso una più efficace tutela dello Stato di diritto?*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società*, 1/2021, 139-159).

Nell'ambito del meccanismo di condizionalità introdotto dal Regolamento 2020/2092, il ruolo fondamentale è affidato alla Commissione

europea, cui compete accertare la sussistenza di eventuali violazioni dei principi dello Stato di diritto, tali da «compromettere o rischiare di compromettere in modo sufficientemente diretto la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o la tutela degli interessi finanziari dell'Unione» (art. 4, Regolamento 2020/2092). Nel caso in cui riscontri violazioni di siffatta gravità, la Commissione, all'esito di un'istruttoria simile a quella prevista per la procedura di infrazione *ex art. 258 TFUE*, propone al Consiglio dell'Unione l'adozione di «opportune misure», sulla base dell'elenco di cui all'art. 5 del Regolamento 2020/2092. L'elemento imprescindibile per l'applicazione di tali misure è la sussistenza di un nesso di causalità diretto tra la violazione della *rule of law* e le ripercussioni negative sul bilancio dell'Unione; ne consegue che la constatazione di una violazione dei valori fondanti lo Stato di diritto non è di per sé condizione sufficiente per ricorrere alle misure di cui al Regolamento 2020/2092 (cfr. Riunione del Consiglio europeo, 10-11 dicembre 2020 – Conclusioni, cit., punto I, n. 2, lett. e). Si tratta di un meccanismo diverso e ulteriore rispetto alla procedura di controllo disciplinata dall'art. 7 del TUE, che invece permette al Consiglio UE di applicare sanzioni sospensive dei diritti connessi allo *status* di Paese membro (come il diritto di voto in sede di Consiglio), nei confronti di quegli Stati che si rendano autori di gravi e persistenti violazioni dei principi indicati nell'art. 2 TUE, ovvero libertà, democrazia e rispetto dei diritti dell'uomo, delle libertà fondamentali e dello Stato di diritto (in merito al contenuto e alle finalità dell'art. 7 TUE, si veda, anche per la bibliografia ivi richiamata, A. Ligustro, *La crisi Ungheria-UE: quali prospettive dopo la risoluzione del PE del 12 settembre?*, in *DPCE online*, 3/2018, 581-589; per un inquadramento della normativa antecedente il Trattato di Lisbona, cfr. G.M. Ruotolo, *Le sanzioni dell'Unione Europea contro la violazione dei principi fondamentali alla luce del Trattato di Nizza*, in *Annali dell'Università degli Studi di Foggia*, Facoltà di Giurisprudenza, Milano, 2005, 1023-1042). Rispetto a tale procedura, il nuovo meccanismo di condizionalità finanziaria integra un sistema diverso e più limitato, ove la violazione della *rule of law* non è “sanzionata” di per sé bensì in via indiretta, ovvero nella misura in cui sia concretamente idonea a pregiudicare gli interessi finanziari dell'Unione. Del resto, il Regolamento 2020/2092, in quanto adottato ai sensi e per gli effetti dell'art. 322, par. 1, lett. a), del TFUE, configura uno strumento disciplinante aspetti strettamente connessi all'esecuzione del bilancio UE e dichiaratamente volto a promuovere una sana gestione finanziaria, nel rispetto dei principi di cui all'art. 317 TFUE (cfr. considerando 7 del Regolamento 2020/2092).

L'art. 4, par. 2, del Regolamento *de quo*, recante le «Condizioni per l'adozione di misure», individua le ipotesi di violazioni dei principi dello Stato di diritto che giustificano l'avvio dell'istruttoria ed eventualmente l'applicazione delle misure di cui all'art. 5. Il Regolamento 2020/2092, differentemente da quanto previsto dalla originaria proposta della Commissione, non si applica a «carenze generalizzate» dello Stato di diritto, con la conseguenza che i requisiti *ex art. 4* per l'attivazione del meccanismo di condizionalità devono essere letti alla stregua di «un elenco chiuso di elementi omogenei e non devono essere aperti a fattori o eventi di diversa natura», come sostenuto dal Consiglio europeo nelle conclusioni del 10-11 dicembre 2020 (Riunione del Consiglio europeo, 10-11 dicembre

2020 – Conclusioni, cit., punto I, n. 2, lett. f) e poi confermato dalla Corte nelle due sentenze. Secondo quanto previsto dall'art. 6, ai fini dell'approvazione delle misure proposte dalla Commissione, è necessario che il Consiglio deliberi a maggioranza qualificata dei suoi componenti. La previsione di tale *quorum* deliberativo ha sostituito l'iniziale proposta di utilizzare l'insolita procedura di voto per maggioranza qualificata cd. inversa (*reversed qualified majority*), tale per cui ai fini del rigetto delle misure sarebbe stato necessario un pronunciamento negativo a maggioranza qualificata da parte dei componenti del Consiglio. Nel ventaglio delle misure in concreto adottabili ai sensi del Regolamento in questione, rientrano la sospensione totale o parziale dell'erogazione di versamenti già autorizzati, il rimborso anticipato dei prestiti garantiti dal bilancio UE e i divieti di assumere nuovi impegni giuridico-economici o, addirittura, di concludere nuovi accordi su prestiti o altri strumenti garantiti dall'Unione. Le misure eventualmente adottate possono essere revocate in qualsiasi momento tramite decisione di esecuzione del Consiglio, a seguito di una proposta che la Commissione può formalizzare «su richiesta dello Stato membro interessato o di propria iniziativa e al più tardi un anno dopo l'adozione delle misure da parte del Consiglio» (art. 7, par. 2, Regolamento 2020/2092).

Occorre infine precisare che la condizionalità disciplinata dal Regolamento 2020/2092 presenta «carattere sussidiario», poichè il relativo meccanismo può essere attivato soltanto ove risulti impossibile tutelare gli interessi finanziari e il bilancio dell'UE mediante altri strumenti già previsti dalla legislazione dell'Unione. Tra questi strumenti rientrano il Regolamento (UE) 2021/1060 (recante disposizioni comuni in tema di fondi UE), il Regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 (che definisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione) e le procedure di infrazione *ex artt.* 258 e 259 TFUE (in proposito, cfr. par. 7 del Preambolo, Regolamento 2020/2092; Riunione del Consiglio europeo, 10-11 dicembre 2020 – Conclusioni, cit., punto I, n. 2, lett. d).

3. – Le due controversie hanno visto contrapposti, da un lato, le ricorrenti Ungheria e Polonia (nei rispettivi ricorsi C-156/21 e C-157/21), e, dall'altro, Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione, supportati nelle proprie conclusioni da Belgio, Danimarca, Germania, Irlanda, Spagna, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Finlandia, Svezia e Commissione europea, in quanto autorizzati dal Presidente della Corte ad intervenire *ex art.* 129 del vigente Regolamento di procedura della CGUE (nella versione da ultimo emendata il 26 novembre 2019 e pubblicata in GUUE L 316/103 del 6 dicembre 2019). I due ricorsi, articolati in censure di numero diverso (9 quello dell'Ungheria, 11 quello della Polonia), sono stati incardinati e perciò definiti separatamente, con due distinte sentenze e all'esito di due processi riuniti solo per la trattazione orale. Nell'ambito di tali giudizi, tuttavia, Budapest e Varsavia hanno agito all'unisono, supportandosi a vicenda nei rispettivi processi mediante intervento *ex art.* 129 del già menzionato Regolamento di procedura.

Innanzitutto, Ungheria e Polonia censuravano l'inidoneità dell'art. 322 TFUE quale base giuridica del Regolamento 2020/2092 (1° motivo

del ricorso C-156/21; motivi 1°, 2°, 3° e 4° del ricorso C-157/21). Secondo l'Ungheria, il Regolamento 2020/2092 non conteneva norme finanziarie o riferite all'esecuzione del bilancio, tali da legittimare l'adozione di un regolamento *ex art. 322* TFUE. Nello stesso senso, la Polonia contestava che l'UE, sulla base della predetta norma, potesse approvare *sic et simpliciter* prescrizioni relative allo Stato di diritto e ad eventuali misure funzionali alla «protezione del bilancio dell'Unione». Segnatamente, per Varsavia, il Regolamento 2020/2092 era illegittimo perché non aveva introdotto un meccanismo di condizionalità bensì “di sanzione” (motivi 1° e 2°) e, inoltre, violava il Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità (3° motivo) e il generale obbligo di motivazione degli atti giuridici dell'Unione previsto dall'art. 296, par. 2, TFUE (4° motivo).

Entrambi gli Stati ricorrenti, poi, contestavano la violazione dell'art. 7 TUE, nella misura in cui il Regolamento 2020/2092 aveva introdotto un procedimento «parallelo» al meccanismo di controllo disciplinato dalla predetta disposizione (che, come già evidenziato innanzi, consente di sanzionare gli Stati membri responsabili di gravi e persistenti violazioni dei principi di cui all'art. 2 TUE). In particolare, Ungheria e Polonia sostenevano che il meccanismo di condizionalità di cui si discute fosse stato adottato in elusione dell'art. 7 TUE e, quindi, in violazione dell'art. 269 TFUE, che attribuisce alla CGUE il sindacato di legittimità sulle misure deliberate *ex art. 7* TUE dal Consiglio (motivi 2° e, in parte, 7° del ricorso C-156/21; 5° motivo del ricorso C-157/21). Inoltre, la Polonia contestava all'UE di aver implementato il concetto di *rule of law* (art. 2 TUE) mediante un atto di diritto secondario (un Regolamento), in violazione del principio di attribuzione *ex art. 5* TUE (motivi 6° e 7° del ricorso C-157/21) e comunque della sfera di competenza riservata degli Stati membri *ex art. 4*, par. 2, TUE. Sotto questo aspetto, secondo Varsavia, la futura applicazione del Regolamento 2020/2092 avrebbe impedito agli Stati membri di provvedere all'assolvimento di proprie funzioni essenziali, tra cui quelle «destinate a garantire l'integrità territoriale, a mantenere l'ordine pubblico e a proteggere la sicurezza nazionale» (7° motivo del ricorso C-157/21).

L'Ungheria, nel proprio ricorso (C-157/21), eccepiva poi la violazione dei principi generali della chiarezza e della certezza del diritto, sia, sul piano generale, relativamente all'intero Regolamento 2020/2092 (3° motivo), sia, in particolare, con riferimento a sue specifiche norme (art. 4, par. 1; art. 4, par. 2, lett. h; art. 5, par. 3; art. 6, parr. 3 e 8). Più nel dettaglio, lo Stato magiaro contestava l'omessa esplicitazione dei pregiudizi e delle condotte che legittimerebbero l'applicazione di misure inibitorie (motivi 4°, 5° e, in parte, 7°), l'assenza di un nesso di causalità tra le misure sanzionatorie e le condotte perseguibili (8° motivo) e l'omessa analitica specificazione delle informazioni sulla base delle quali la Commissione avrebbe poi potuto applicare eventuali misure (9° motivo). In relazione all'obbligo comunque gravante in capo ai Paesi “sanzionati” di rispettare i propri impegni economico-finanziari nell'interesse dell'Unione (art. 5, par. 2, Regolamento 2020/2092), l'Ungheria deduceva poi la violazione del principio di parità tra gli Stati membri (rispetto agli altri Stati non interessati da misure *ex art. 5* del Regolamento 2020/2092) e della base giuridica, come individuata nell'art. 322 TFUE (6° motivo).

Nella parte finale del suo ricorso, la Polonia eccepiva, in relazione al Regolamento 2020/2092 nel suo complesso, la violazione di alcuni principi generali dell'Unione europea, ossia quelli in materia di parità di trattamento *ex art. 4, par. 2, TUE* (8° motivo), di certezza del diritto (9° motivo) e di proporzionalità *ex art. 5, par. 4, TUE* (10° motivo). Con riferimento alla violazione del principio della parità di trattamento, la Polonia evidenziava l'omessa specificazione, nel Regolamento in questione, di una procedura di adozione delle misure sanzionatorie che fosse «obiettiva, imparziale ed equa», il che avrebbe discriminato «direttamente e inequivocabilmente gli Stati membri più piccoli rispetto a quelli grandi». In conclusione, poi, Varsavia deduceva anche lo sviamento di potere (11° motivo), nella misura in cui le istituzioni UE, con l'adozione del Regolamento 2020/2092, avrebbero creato un meccanismo il cui «scopo effettivo» non sarebbe proteggere il bilancio dell'Unione, bensì eludere i requisiti formali e sostanziali previsti per l'avvio delle procedure *ex art. 7 TUE* ed *ex art. 258 TFUE*.

Nonostante sussistano alcune minime differenze di impostazione nella strategia difensiva di Ungheria e Polonia, è evidente la similarità delle censure dedotte nei due ricorsi, entrambi sostanzialmente incentrati sull'assenza di una base giuridica adeguata, sull'elusione della procedura prevista all'articolo 7 TUE, sul superamento dei limiti delle competenze dell'Unione e sulla violazione di principi generali del diritto UE. In considerazione della rilevanza delle questioni poste e dell'importanza del nuovo meccanismo di condizionalità per il futuro dell'Unione, le due cause sono state attribuite *ex art. 16, par. 5, dello Statuto della Corte di Giustizia UE* alla seduta plenaria della CGUE (composta da ben 27 giudici) e si sono svolte, su richiesta del Parlamento europeo, secondo il rito *cd. accelerato*, disciplinato dal Capo V (artt. 133-136) del già richiamato Regolamento di procedura. Le due controversie sono state temporalmente scandite dalle medesime fasi processuali, ossia da una prima fase scritta e, poi, dalle udienze dell'11 e del 12 ottobre 2021 e del 2 dicembre 2021, in cui ha presentato le proprie conclusioni l'Avvocato generale di entrambe le cause, ossia M. Campos Sánchez Bordona.

4. – Nelle due sentenze, la trattazione dei motivi fondanti il rigetto dei ricorsi di Ungheria e Polonia è preceduta da un *focus* su una peculiare questione pregiudiziale, riguardante l'utilizzabilità a fini processuali di un documento riservato delle Istituzioni UE, ossia il parere n. 13593 del 25 ottobre 2018 del servizio giuridico del Consiglio (sulla funzione del servizio giuridico del Consiglio UE, v. J.C. Piris, *Il servizio giuridico del Consiglio dell'Unione europea*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2011, 443-446). Si tratta di un parere che il servizio giuridico del Consiglio UE (SGC) aveva reso con riferimento alla proposta di regolamento inizialmente elaborata dalla Commissione con il già richiamato Doc. COM 2018, 324 def., 2 maggio 2018. Nonostante il parere 13593/18, in quanto coperto da «segreto professionale» (cfr. art. 6, par. 2, del Regolamento interno del Consiglio UE) e contrassegnato come «LIMITED» (cfr. punti 20 e 21 delle Linee Guida per il trattamento dei documenti interni al Consiglio), fosse in linea di principio sottratto alla produzione in giudizio, Ungheria e Polonia,

a sostegno dei rispettivi ricorsi, avevano in parte richiamato e in parte citato il contenuto di tale documento. A fronte di ciò, nell'ambito delle cause C-156/21 e C-157/21 il Consiglio aveva quindi domandato alla Corte di non considerare i riferimenti (espliciti o impliciti) delle ricorrenti al parere 13593/18, sul presupposto che i due Paesi non erano stati autorizzati a produrlo nei rispettivi giudizi (dal Consiglio o dal Coreper). Infatti, il Consiglio aveva reso pubblici solo otto punti di tale documento, mediante decisione adottata in ossequio al Regolamento (CE) n. 1049/2001 (relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione) e al Regolamento interno del Consiglio UE – così come prescritto dai punti 20 e 21 delle Linee Guida per il trattamento dei documenti interni al Consiglio. In questo senso, secondo il Consiglio, l'eventuale impiego, per fini processuali, di un parere giuridico ad uso riservato avrebbe pregiudicato la parità delle parti nel contraddittorio, consentendo alla parte ricorrente di utilizzare – a proprio favore nell'ambito di una causa di annullamento – argomenti spesi da un ufficio interno di un'istituzione UE e potenzialmente “contrari” alla posizione ufficialmente espressa da quest'ultima. A supporto della propria tesi, il Consiglio aveva poi stigmatizzato la condotta dei Paesi ricorrenti (ambedue rei di aver sempre votato contro ogni proposta di rendere pubblico il parere del SGC 13593/18) e quindi l'inosservanza di ogni minima norma procedurale ai fini della produzione degli atti riservati in giudizio, per il resto evidenziando che un'eventuale “sanatoria” *ex post*, per quanto concessa nell'ambito di specifici giudizi, avrebbe finito per compromettere in generale l'indipendenza e l'autonomia di tutti i servizi giuridici delle Istituzioni UE, anche in prospettiva futura.

A fronte di tali argomentazioni, nelle due pronunce la CGUE ha innanzitutto chiarito che il peculiare regime di riservatezza previsto dall'art. 6, par. 2, del Regolamento interno del Consiglio UE impedisce la «production for use in legal proceedings» di documenti ad uso interno (cfr. Sentenza Ungherese, punto 48; Sentenza Polacca, punto 51), ma non postula l'impossibilità di rielaborare il loro contenuto, ancorché si tratti di pareri coperti da «segreto professionale» o classificati come «LIMITED». In questo senso, la Corte ha quindi “delimitato” l'eccezione sollevata dal Consiglio, ritenendola riferibile alle sole parti dei ricorsi in cui Ungheria e Polonia avevano concretamente riportato «an 'extract» del parere 13593/18.

A fronte della richiesta di stralcio formulata dal Consiglio, la CGUE ha, da un lato e in via preliminare, riscontrato l'avvenuta violazione delle normative vigenti in materia di produzione in giudizio di documenti riservati (Regolamento interno del Consiglio UE) e di accesso agli atti delle Istituzioni UE (Regolamento (CE) n. 1049/2001). Dall'altro, tuttavia, la Corte ha evocato il principio di trasparenza come valore fondamentale del rapporto tra cittadini e amministrazione, tale da giustificare in via eccezionale «la divulgazione nell'ambito di un procedimento giurisdizionale di un documento di un'istituzione che non è stato reso accessibile al pubblico e che contiene un parere giuridico» (cfr. Sentenza Ungherese, punto 56; Sentenza Polacca, punto 53). Nel caso di specie, secondo la CGUE, la prevalenza dell'interesse all'accesso sulle ragioni di segretezza trova fondamento nella circostanza che il parere giuridico 13593/18

riguarda una procedura legislativa, per la quale si impone una «trasparenza accresciuta» (cfr. Sentenza Ungherese, punto 56; Sentenza Polacca, punto 53). Infatti, la divulgazione di un parere reso dal servizio giuridico di un'Istituzione UE, in merito a questioni connesse ad un'iniziativa legislativa, costituisce attuazione dei principi della trasparenza, della democrazia e del rispetto dei diritti fondamentali (v. considerando 2 del Regolamento (CE) n. 1049/2001), consentendo ai cittadini europei di conoscere le informazioni riguardanti l'adozione di un atto e di poter verificare la legittimità della relativa procedura (in proposito, cfr. CGUE, Svezia e Turco v. Consiglio, cause C-39/05 P e C-52/05 P, sentenza dell'1 luglio 2008, punto 59). In questa prospettiva, la Corte ha quindi stabilito la "regola" generale della conoscibilità di un parere giuridico riguardante una procedura legislativa, ferma restando la possibilità per l'Istituzione UE di dimostrare la sussistenza di motivate ragioni di riservatezza connesse alla portata e/o alla natura sensibile del suo contenuto. Poiché nel caso di specie il Consiglio non aveva argomentato alcunché in proposito, la CGUE ha definitivamente accertato l'infondatezza della domanda avanzata dall'Istituzione in entrambi i ricorsi, aderendo espressamente alla tesi sostenuta dall'Avvocato generale nei parr. 70-72 delle conclusioni presentate nella controversia riguardante l'Ungheria (cfr. Sentenza Ungherese, punto 61, come anche richiamate nella Sentenza Polacca, punto 58).

5. – Rispetto al merito dei ricorsi, con le due sentenze, la Corte ha rigettato tutti i motivi ivi dedotti da Ungheria e Polonia, distinguendo, ai fini della trattazione, le principali censure vertenti sull'incompetenza dell'UE ad adottare il Regolamento 2020/2092 (motivi 1°, 2° e 3° del ricorso C-156/21 – Parte A della Sentenza Ungherese; motivi 1°, 2°, 5°, 6° e 11° del ricorso C-157/21 – Parte A della Sentenza Polacca) dagli altri vizi, denunciati in subordine anche avverso soltanto alcune disposizioni dell'atto impugnato (motivi 4°, 5°, 6°, 7°, 8° e 9° del ricorso C-156/21 – Parte B della Sentenza Ungherese; motivi 3°, 4°, 7°, 8°, 9° e 10° del ricorso C-157/21 – Parte B della Sentenza Polacca). In sintesi, appartengono al primo gruppo le contestazioni afferenti all'inidoneità della base giuridica e all'asserito aggiramento della procedura di cui all'art. 7 TUE; invece, rientrano nella seconda categoria tutte le altre censure relative all'attuazione del Regolamento 2020/2092, per lo più incentrate sulla violazione dei principi di proporzionalità e certezza del diritto ovvero sull'impossibilità di individuare misure commisurate alla gravità della lesione degli interessi finanziari dell'UE. Ci è impossibile, in questa sede, analizzare singolarmente tutti gli argomenti spesi dalla CGUE rispetto ad ognuna delle censure dedotte da Ungheria e Polonia, per cui ci soffermeremo sui punti nevralgici comuni ad entrambe le sentenze, sui quali, sostanzialmente, si fonda la decisione di rigettare *in toto* i due ricorsi.

Con riferimento alla base giuridica individuata dal legislatore europeo per il Regolamento 2020/2092 (art. 322 TFUE), la Corte ne ha sostanzialmente esaminato la legittimità alla stregua degli elementi oggettivi che – secondo la giurisprudenza della stessa CGUE – possono essere oggetto di sindacato giurisdizionale, tra cui figurano finalità,

contenuto e «contesto giuridico» dell'atto oggetto della richiesta di annullamento. In questa prospettiva la Corte, attraverso un'esegesi delle principali disposizioni e dei considerando del Regolamento impugnato, ha evidenziato la sussistenza di un collegamento tra il rispetto dello Stato di diritto e la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione, a dimostrazione della legittimità della *ratio* espressa anzitutto dall'art. 1 del Regolamento 2020/2092. Come affermato nella Sentenza Polacca, la prova di tale nesso si rinviene anche negli atti istruttori che il legislatore UE ha consultato nel corso della procedura legislativa, tra cui figurano il parere n. 1/2018 della Corte dei conti e il parere del 18 ottobre 2018 del Comitato economico e sociale europeo, entrambi resi in relazione all'originaria proposta di Regolamento. Nei punti 10 e 11 del parere 1/2018, la Corte dei Conti ha espressamente aderito all'opinione della Commissione secondo cui le «decisioni illegittime e arbitrarie delle autorità pubbliche responsabili della gestione dei fondi e del controllo giurisdizionale possono ledere gli interessi finanziari dell'Unione», così riconoscendo che «l'indipendenza e l'imparzialità del potere giudiziario sono essenziali per la sana gestione finanziaria e per la salvaguardia del bilancio dell'UE, in particolare quando si tratta di far rispettare l'esito dei procedimenti giudiziari, lottare contro le frodi e salvaguardare altri interessi legittimi dell'UE» (GUUE C 291 del 17 agosto 2018, 1). Secondo quanto affermato dal Comitato economico e sociale europeo nel punto 1.3 del proprio parere, ogni minaccia sistemica alla *rule of law* costituisce «di per sé» un rischio per gli interessi finanziari dell'UE e «soltanto con l'esistenza reale di uno Stato di diritto i cittadini possono avere fiducia che la spesa dell'UE negli Stati membri sia sufficientemente tutelata» (GUUE C 62 del 15 febbraio 2019, 173). In questo quadro, la correlazione tra il rispetto della *rule of law* e l'esecuzione efficiente del bilancio UE – richiamata dal considerando 13 del Regolamento 2020/2092 – è dimostrata dalla circostanza che eventuali violazioni dei principi fondanti lo Stato di diritto «possono comportare, in particolare, l'assenza di garanzia che spese coperte dal bilancio dell'Unione soddisfino tutte le condizioni di finanziamento previste dal diritto dell'Unione e, pertanto, rispondano agli obiettivi perseguiti dall'Unione quando essa finanzia spese di tal genere» (cfr. Sentenza Ungherese, punto 131; Sentenza Polacca, punto 149). Nel giungere a tale conclusione, la CGUE si sofferma, a titolo esemplificativo, sulla necessità per ogni Stato di dotarsi – sul piano interno – di un sistema di sindacato giurisdizionale volto ad assicurare l'effettivo rispetto del diritto UE. La presenza (o l'assenza) di tale sistema assume valore sia, nello specifico, in relazione al rispetto delle «condizioni» e delle «obiettivi» sottesi alla concessione dei finanziamenti UE, sia, più in generale, quale requisito indefettibile che comunque deve possedere ogni Paese membro dell'Unione. L'esame delle principali norme del Regolamento 2020/2092 e del «contesto» normativo in cui tale atto si inserisce dimostra, a giudizio della Corte, la legittimità di un meccanismo di condizionalità finanziaria cd. orizzontale, ove la condizione è rappresentata dal rispetto dello Stato di diritto di cui all'art. 2 TUE, quale valore di per sé rilevante per tutti i settori di azione dell'Unione e, dunque, anche in ambito finanziario.

In relazione all'elusione della procedura di cui all'art. 7 TUE, la CGUE ha respinto le argomentazioni di Ungheria e Polonia, evidenziando

le differenze sostanziali e procedurali esistenti tra la norma del trattato e il Regolamento impugnato. La procedura di cui all'art. 7 TUE può infatti essere avviata su iniziativa di un terzo degli Stati membri, del Parlamento o della Commissione nel caso vi sia un evidente rischio di violazione grave di un *qualsiasi* valore tra quelli indicati nell'art. 2 TUE, fermo restando la necessità di accertare l'effettiva persistenza di tale violazione ai fini dell'applicazione delle sanzioni di cui all'art. 7, parr. 2 e 3, TUE. Invece, il meccanismo introdotto con il Regolamento 2020/2092 può essere attivato, esclusivamente dalla Commissione, al ricorrere di due presupposti, ovvero a condizione che la violazione dei valori fondanti lo Stato di diritto assuma rilievo rispetto alla «sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o per la tutela dei suoi interessi finanziari» e, in ogni caso, sia idonea a compromettere o rischiare seriamente di compromettere «in modo sufficientemente diretto tale sana gestione finanziaria o tali interessi finanziari, condizione questa che implica quindi di accertare l'esistenza di un nesso effettivo tra tali violazioni e un simile pregiudizio o un simile rischio serio di pregiudizio» (cfr. Sentenza Ungherese, punto 176; Sentenza Polacca, punto 215). Da quanto appena osservato la Corte ha desunto la diversa *ratio* sottesa ai due strumenti, laddove la procedura di cui all'art. 7 TUE ha propriamente una natura *sanzionatoria* (in quanto volta a sanzionare in sé e per sé gli Stati che si rendano autori di violazioni dell'art. 2 TUE), mentre il Regolamento 2020/2092 si configura quale strumento *a protezione* del bilancio UE, il cui impiego è necessario e funzionale rispetto alla tutela degli interessi economico-finanziari dell'Unione. Ovviamente, tale differenza tra le due procedure non esclude di per sé l'idea che il nuovo meccanismo di condizionalità finanziaria possa, in ogni caso, fungere da strumento utile a “sopperire” *anche* alla scarsa efficacia della procedura *ex* art. 7 TUE (sulla scarsa operatività di tale disposizione, cfr. D. Kochenov, *Article 7: A Commentary on a much Talked-About “Dead” Provision*, in A. von Bogdandy, P. Bogdanowicz, I. Canor, C. Grabenwarter, M. Taborowski, M. Schimdt (a cura di), *Defending Checks and Balances in EU Member States*, Berlino, 2021, 127-154). Del resto, dalla lettura delle conclusioni del Consiglio europeo del 10-11 dicembre 2022 e da quelle formulate dall'Avvocato generale nelle due controversie, si evince chiaramente che il nuovo meccanismo riveste un carattere integrativo e complementare rispetto alle altre procedure previste dall'UE, essendo per l'appunto attivabile solo in via residuale.

Per quanto concerne le censure riguardanti la modalità di applicazione in concreto dell'atto impugnato, la CGUE ha negato la sussistenza di violazioni dei principi fondamentali, spendendo argomenti di natura sia sostanziale che procedurale. Innanzitutto, il rischio che possano essere adottate misure contrarie ai principi di certezza del diritto e proporzionalità sarebbe scongiurato dalla premessa giuridica su cui si fonda l'atto impugnato, per effetto della quale l'attivazione del meccanismo di condizionalità finanziaria presuppone la sussistenza di un «nesso reale o effettivo» tra la violazione della *rule of law* e i pregiudizi, attuali o potenziali, agli interessi finanziari dell'Unione (cfr. Sentenza Ungherese, punti 144, 176, 244 e 267; Sentenza Polacca, punti 165, 215, 288 e 299). A questa fondamentale condizione si aggiungono la tassatività delle misure previste dall'elenco di cui all'art. 5 del Regolamento 2020/2092 e la

necessità che tali misure siano «strictly proportionate» all’impatto della violazione constatata sul bilancio dell’Unione (cfr. Sentenza Ungherese, punto 316; Sentenza Polacca, punto 302). Sul piano procedurale, la Corte si è poi soffermata sulla rigidità della procedura da rispettare ai fini dell’accertamento di violazioni passibili di sanzioni *ex* Regolamento 2020/2092 (che contempla diverse consultazioni con lo Stato interessato) e sul fondamentale ruolo affidato alla Commissione, in quanto Istituzione procedente e perciò responsabile della fase istruttoria propedeutica all’adozione di eventuali misure. Rispetto all’acquisizione di elementi probatori, la CGUE ha avuto modo di precisare che le valutazioni della Commissione sono «subject to review by the EU judicature» (cfr. Sentenza Ungherese, punto 285; Sentenza Polacca, punto 285), ben potendo lo Stato membro interessato dalla procedura «contestare il valore probatorio di ciascuno degli elementi considerati, e la fondatezza delle valutazioni della Commissione» (cfr. Sentenza Ungherese, punto 287; Sentenza Polacca, punto 287).

6. – Le sentenze pronunciate nei giudizi promossi da Ungheria e Polonia rivestono particolare importanza sotto un duplice profilo, di cui uno strettamente connesso al Regolamento 2020/2092 e l’altro, più generale, attinente ad una (ri)trovata identità europea, quale chiave di lettura attraverso cui definire – anche in senso ampliativo – le prerogative dell’Unione.

Nel dichiarare la piena legittimità del Regolamento in questione e del correlato meccanismo di condizionalità finanziaria, la CGUE ha sostanzialmente convalidato, da un punto di vista tecnico-giuridico, la tesi sull’esistenza di un rapporto eziologico tra il rispetto dei valori fondanti la *rule of law* e l’esecuzione efficiente del bilancio *ex* art. 317 TFUE. Una sana gestione finanziaria è infatti possibile soltanto se, come affermato nel considerando 8 del Regolamento 2020/2092, le autorità degli Stati membri «agiscono in conformità della legge, se i casi di frode, inclusi i casi di frode fiscale, evasione fiscale, corruzione, conflitto di interessi o altre violazioni del diritto, sono effettivamente perseguiti dai servizi responsabili delle indagini e dell’azione penale, e se le decisioni arbitrarie o illegittime delle autorità pubbliche, comprese le autorità di contrasto, possono essere soggette a un effettivo controllo giurisdizionale da parte di organi giurisdizionali indipendenti e della Corte di giustizia dell’Unione europea». È giocoforza constatare come in Ungheria, ad esempio, la diffusa corruzione nell’ambito del settore degli appalti pubblici incida negativamente sul corretto funzionamento delle autorità incaricate di eseguire il bilancio dell’UE, nella misura in cui è idonea a favorire un flusso di fondi dell’Unione a corruttori e (indirettamente) a corrotti (cfr. L. Scheppele, R. Kelemen, J. Morijin, *The EU Commission has to cut funding to Hungary: The Legal Case*, 2021).

Al definitivo riconoscimento, da parte della CGUE, della piena ed effettiva legittimità del Regolamento 2020/2092 fa tuttavia da *pendant* la conferma dell’avvenuto “ridimensionamento” della portata del meccanismo di condizionalità finanziaria, come peraltro già emerso nelle conclusioni del Consiglio europeo all’esito delle riunioni del 10-11 dicembre 2020. Le

pronunce delle Corte, infatti, si pongono in linea con la soluzione interpretativa offerta dal Consiglio europeo, secondo cui l'obiettivo del Regolamento *de quo* è «proteggere il bilancio dell'Unione, compreso il Next Generation EU» attraverso il rispetto dello Stato di diritto e non viceversa (Conclusioni del 10-11 dicembre 2020, cit., punto I, n. 2, lett. a). Si tratta di un punto di vista differente da quello che, invece, aveva ispirato l'agire del Parlamento nel corso del complesso *iter* di approvazione del Regolamento 2020/2092, caratterizzato dalla contrapposizione dei due co-legislatori. La differenza tra le due posizioni è stata ben riassunta dall'Avvocato generale nelle conclusioni presentate nell'ambito controversia promossa dall'Ungheria, nella parte in cui ha sottolineato come «il Parlamento mirava a tutelare lo Stato di diritto tramite il bilancio, mentre il Consiglio intendeva proteggere il bilancio dell'Unione attraverso il rispetto dei requisiti dello Stato di diritto». In particolare, «il Parlamento sosteneva un'applicazione estesa del regolamento, mentre il Consiglio intendeva limitarla, pretendendo un nesso diretto tra la violazione dello Stato di diritto e gli specifici effetti negativi sul bilancio dell'Unione» (Conclusioni presentate dall'Avvocato Generale il 2 dicembre 2021, causa C-156/21, par. 86). Dall'analisi condotta nei paragrafi precedenti emerge chiaramente come la Corte, nel dichiarare la legittimità del meccanismo di condizionalità finanziaria, abbia al contempo definitivamente convalidato, di fatto, anche la soluzione “al ribasso” raggiunta dai due co-legislatori con la versione definitiva del Regolamento 2020/2092. Da una parte, dunque, sussiste il ragionevole timore che tale versione possa favorire interpretazioni eccessivamente restrittive del Regolamento 2020/2092; dall'altra, però, il contenuto delle Linee Guida approvate di recente dalla Commissione lascia intendere che l'Unione farà ricorso al meccanismo di condizionalità finanziaria ogniqualvolta sarà necessario (in proposito cfr., anche per un'analisi della Linee Guida, G. Gioia, *Le Linee guida della Commissione europea sul meccanismo di condizionalità a protezione del bilancio UE: effettività della tutela dello Stato di diritto e valorizzazione dello spazio pubblico europeo*, in *diritticomparati.it*, 24 marzo 2022). L'intenzione delle Istituzioni UE di ricorrere a tale meccanismo senza troppe remore sembra aver trovato conferma anche nella recente comunicazione della Commissione, con cui si è annunciata la volontà di applicare il Regolamento 2020/2092 nei confronti dell'Ungheria (L. Bayer, *EU launches process to slash Hungary's funds over rule-of-law breaches*, in *Politico.eu*, 5 aprile 2022); detto annuncio dimostra che non si dovrà attendere ancora molto per testare concretamente, anche da un punto di vista operativo, il nuovo meccanismo di condizionalità finanziaria.

Come è già stato affermato in dottrina, la Corte non si è limitata ad affrontare i diversi motivi di ricorso con il registro analitico proprio della sua giurisprudenza, ma ha utilizzato anche un registro meno usuale, adottando, in alcuni punti delle due sentenze (Sentenza Ungherese, punti 125-129 e 232-234; Sentenza Polacca, punti 143-147 e 264-266), un tono «più solenne» incentrato sui valori fondanti l'identità europea (cfr. J. Alberti, *Adelante, presto, con juicio. Prime considerazioni sulle sentenze della Corte di giustizia che sanciscono la legittimità del “Regolamento condizionalità*, in *Eurojus*, 2/2022, 25-45). La CGUE, nel fornire ulteriori argomentazioni a sostegno del nesso sussistente tra *rule of law* e interessi finanziari

dell'Unione, si è infatti spinta ad affrontare anche temi di portata più generale. In particolare, la Corte ha affermato che il riconoscimento e la condivisione dei valori contenuti nell'art. 2 TUE, in quanto «caratteristiche specifiche ed essenziali del diritto dell'Unione, attinenti alla sua stessa natura», costituiscono un presupposto «per il godimento di tutti i diritti derivanti dall'applicazione dei trattati» all'interno di uno Stato membro (Sentenza Ungherese, punti 125-126; Sentenza Polacca, punti 143-144). I valori evocati dall'art. 2 TUE, dunque, definiscono «l'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune» fondato sulla solidarietà e sulla fiducia reciproca tra i Paesi (Sentenza Ungherese, punto 127; Sentenza Polacca, punto 145), non risolvendosi in «una mera enunciazione di orientamenti e di intenzioni di natura politica» bensì in «obblighi giuridicamente vincolanti per gli Stati membri» (Sentenza Ungherese, punto 232; Sentenza Polacca, punto 264). Si tratta di una prospettiva – quella del rispetto dei valori UE come *condicio sine qua non* per il godimento dei diritti riconosciuti dai trattati – delineata per la prima volta con la nota pronuncia *Repubblika* (Corte di giustizia, 20 aprile 2021, causa C-896/19, *Repubblika contro Il-Prim Ministru*, ECLI:EU:C:2021:311) e che, oggi, sembra aver (ri)acquisito vigore grazie all'incisività delle espressioni e degli argomenti giuridici utilizzati dalla Corte nelle pronunce in commento. In questo senso, ad esempio, l'aver definito il bilancio quale strumento in cui si realizzano gli imprescindibili valori della *rule of law* sembra aprire a nuovi orizzonti interpretativi sulle prerogative dell'Unione, nella misura in cui la protezione dei suoi interessi finanziari potrebbe fungere da volano per l'elaborazione di nuovi meccanismi di condizionalità o addirittura favorire un'interpretazione in senso estensivo delle basi giuridiche legittimanti la propria azione. A prescindere dai persistenti dubbi sul Regolamento 2020/2092 (in proposito, cfr. C. Buzzacchi, *Le condizionalità finanziarie a salvaguardia dello Stato di diritto, o il rule of law a protezione del bilancio?*, in *Diritto & Conti*, 4 aprile 2022), l'avvenuta qualificazione giuridica, da parte della Corte, dello Stato di diritto come «obbligo di risultato», anche a fronte di identità nazionali distinte (Sentenza Ungherese, punto 233; Sentenza Polacca, punto 265), ha quindi contribuito a “rinvigorire” i valori fondanti l'Unione stessa. Infatti le due sentenze, da un lato, hanno chiaramente attribuito una forza precettiva ai valori fondanti la *rule of law* (e l'art. 2 TUE) e, dall'altro, ne hanno indirettamente rafforzato l'importanza anche sul piano politico, a conferma della valenza “costituzionale” assegnata loro dal trattato di Lisbona (per una ulteriore riflessione sulla natura «ibrida» dell'art. 2 TUE, cfr. J. Alberti, *Adelante, presto, con juicio*, cit., 36-41). Del resto, lo “spirito” delle pronunce, volto ad una (ri)affermazione dei valori fondanti l'ordinamento dell'Unione, si può cogliere anche in quelle parti delle sentenze dedicate alla già richiamata questione pregiudiziale, riguardante l'utilizzabilità ai fini processuali del parere reso dal SGC. L'avvenuto riconoscimento di una totale accessibilità, nell'interesse dei cittadini, *anche* a documenti riservati delle Istituzioni UE si fonda su un altro principio generale dell'ordinamento dell'Unione, ossia quello della trasparenza dell'azione amministrativa (per un approfondimento sull'accesso ai documenti e sulla trasparenza amministrativa nel diritto UE, cfr., rispettivamente, F. Donati, *L'accesso ai documenti nel diritto dell'Unione europea*, in C. Colapietro (a cura di), *Il Diritto*

di accesso e la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi a vent'anni dalla legge n. 241/1990, 2012, 123-140, e G. Locchi, *Il principio di trasparenza in Europa nei suoi risvolti in termini di Governance amministrativa e di comunicazione istituzionale dell'Unione*, in *Amministrazione in Cammino - Riv. Elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione*, 2011).

Per quanto l'esito dei ricorsi promossi Ungheria e Polonia fosse sostanzialmente prevedibile, i giudizi sul nuovo meccanismo di condizionalità finanziaria hanno quindi fornito alla Corte l'*assist* per (ri)affermare, in un'ottica più generale, l'importanza dei valori fondanti l'identità UE, esaltandone la natura sia politica che giuridica. Una rinnovata attenzione su tale unità di intenti e valori si è d'altronde di recente percepita, sul piano concreto, a seguito dell'aggressione in Ucraina, quando l'Unione europea si è prontamente attivata a sostegno di Kiev e dei profughi ucraini in nome di quei «valori condivisi della libertà e della democrazia» che impongono di intervenire anche nell'interesse di uno Stato terzo (Riunione informale dei capi di Stato o di governo, Dichiarazione di Versailles, 10 e 11 marzo 2022, punto 2). L'auspicio è che, dunque, le motivazioni giuridiche e meta-giuridiche fondanti la legittimità del Regolamento 2020/2092 possano favorire – specie in un momento così delicato per la politica e il diritto internazionale – una sempre più convinta e consapevole (ri)affermazione, da parte di tutti gli Stati membri, dell'identità dell'Unione e quindi anche della *rule of law*.

7. – L'analisi e le considerazioni svolte sin qui, anche in relazione al testo definitivo del Regolamento 2020/2092, consegnano un'immagine del nuovo meccanismo di condizionalità finanziaria che è distante dal costituire la soluzione alla diffusa crisi della *rule of law* in ambito UE. Come infatti chiarito anche dalla CGUE nelle due sentenze, il Regolamento 2020/2092 non potrà per ovvie ragioni sostituirsi, esplicitamente o implicitamente, agli strumenti preposti alla tutela generale dei valori dell'Unione, come le procedure *ex art. 7 TUE* o le azioni di infrazione. D'altronde, non si può negare che il nuovo meccanismo di condizionalità finanziaria sia dotato di una certa capacità deterrente e rappresenti, almeno in via potenziale, un «valido alleato» per la protezione dell'ordinamento giuridico dell'Unione e della sua identità valoriale (cfr. M. Coli, in *I Post di AISDUE*, IV, 2022, 379-402). Sotto questa prospettiva, tuttavia, sussiste ancora qualche perplessità connessa all'avvenuto «ridimensionamento» della portata e del contenuto del vigente Regolamento 2020/2092 rispetto all'originaria proposta. Tra le modifiche più rilevanti in tal senso, adottate in sede di approvazione definitiva del Regolamento *de quo*, rientra la previsione *ex art. 6* della maggioranza qualificata da parte dei componenti del Consiglio (in luogo dell'originaria proposta di *reversed qualified majority*), quale *quorum* necessario ai fini dell'adozione delle misure proposte dalla Commissione. Ciò significa che l'effettivo impiego del nuovo meccanismo di condizionalità finanziaria è subordinato, in sostanza, alla volontà *politica* degli Stati membri. Poiché la CGUE ha elegantemente archiviato il dibattito sulle presunte illegittimità del nuovo Regolamento 2020/2092, gli unici interrogativi ancora aperti attengono quindi all'implementazione del

meccanismo di condizionalità in questione. Simili interrogativi non riguardano tanto lo scenario attuale, in cui Budapest continua ad assumere posizioni sempre più isolate rispetto al resto dei Paesi membri (e anche alla Polonia). Si tratta, infatti, di un “distanziamento” che ha di recente trovato conferma nell’ambito delle riunioni tenute dal COREPER per concordare il sesto pacchetto di sanzioni contro la Russia, ove l’Ungheria ha dapprima chiesto (e ottenuto) che gli Stati senza sbocco sul mare fossero esentati dall’embargo al petrolio russo e, poi, ha persino espresso il proprio veto sull’inserimento del patriarca Kirill nella *blacklist* delle personalità vicine al Cremlino (M. Dunai, S. Fleming, A. Bounds, *Hungary’s Viktor Orbán loses friends in Poland over stance on Russia sanctions*, in *Financial Times*, 8 giugno 2022). In questo contesto, ogni timore sull’effettivo impiego del nuovo meccanismo di condizionalità e sulla “tenuta” del Regolamento 2020/2092 si pone rispetto ad eventuali scenari futuri, in cui potrebbe non esservi un’unione “qualificata” di Paesi membri disponibili ad adottare misure contro un determinato Stato. La domanda sorge quindi spontanea: nell’ipotesi in cui dovesse risultare difficile mantenere o addirittura trovare un fronte *politicamente* (quasi) unito tra i Paesi UE, il meccanismo di condizionalità finanziaria resisterà al “test” della maggioranza qualificata *ex art. 6* Regolamento 2020/2092? Ai posteri l’ardua sentenza.

Marco Buccarella  
Dip.to di Giurisprudenza  
Università di Foggia  
[marco.buccarella@live.it](mailto:marco.buccarella@live.it)

