



Adelante, presto, con juicio.

Prime considerazioni sulle sentenze della Corte di giustizia che sanciscono la legittimità del “Regolamento condizionalità”

DI JACOPO ALBERTI*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Un contenzioso per nulla inaspettato. – 3. Le sentenze: una prima analisi. – 4. La legittimità del Regolamento condizionalità: una questione di tutela del bilancio. – 5. La legittimità del Regolamento condizionalità: è una questione di identità? – 6. Adelante, presto, con juicio. – 7. Conclusioni.

1. Introduzione

Con due pronunce storiche,¹ la cui eco nei dibattiti dottrinali è stata affievolita, almeno per ora, solo dal rischio di un nuovo conflitto mondiale, il 16 febbraio 2022 la Corte di giustizia ha rigettato integralmente i ricorsi presentati da Ungheria e Polonia avverso il Regolamento (UE, Euratom) n. 2020/2092² (“Regolamento condizionalità”).

* Professore associato di diritto dell’Unione europea presso l’Università degli Studi di Ferrara. L’A. desidera ringraziare i Professori Bruno Nascimbene, Chiara Amalfitano, Ilaria Anrò e il Dott. Filippo Croci per i commenti e i suggerimenti ricevuti, pur mantenendo piena responsabilità quanto ad errori e, ovviamente, orrori. Il testo costituisce il frutto della rielaborazione e dell’arricchimento di alcune riflessioni già pubblicate in *BlogDUE* il 22 marzo 2022, sotto il titolo *Il Regolamento condizionalità è pienamente legittimo e, Ucraina permettendo, certamente attivabile. Prime riflessioni sulle sentenze della Corte di giustizia nelle cause C-156/21 e C-157/21*. L’A. desidera ringraziare il Consiglio Direttivo dell’Associazione Italiana Studiosi di Diritto dell’Unione Europea per la cortese autorizzazione alla ripubblicazione.

¹ Corte di giustizia, 16 febbraio 2022, cause C-156/21 e C-157/21, rispettivamente *Ungheria c. Parlamento e Consiglio* e *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, rispettivamente ECLI:EU:C:2022:97 e ECLI:EU:C:2022:98.

² Regolamento (UE, Euratom) n. 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, in *GUUE* L 433 del 22 dicembre 2020, p. 1.

L'importanza di tale strumento giuridico è nota:³ esso permette al Consiglio, su richiesta della Commissione, di sospendere in tutto o in parte l'erogazione di fondi europei (ivi compresi quelli legati al *Next Generation EU*) a quei Paesi che, violando il principio dello Stato di diritto, compromettono o rischiano seriamente di compromettere il bilancio e la tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

Benché tutta la partita per garantire la legittimità di tale strumento si sia giocata nel senso di evidenziare le sue differenze rispetto alla procedura di cui all'art. 7 TUE (dovendo tutelare il bilancio *attraverso* lo Stato di diritto, e non viceversa),⁴ è inevitabile compararlo proprio al meccanismo previsto dai trattati. Perché esso nasce anche e soprattutto per colmare le lacune dell'art. 7 TUE;⁵ e i suoi vantaggi rispetto a quest'ultima disposizione, in termini di efficienza decisionale e, quindi, capacità deterrente, sono evidenti. Il Consiglio decide la sospensione a maggioranza qualificata,⁶ aggirando i quattro quinti o l'unanimità previsti nell'art. 7 TUE; le tempistiche della procedura sono previste in termini quasi ossessivi,⁷ evitando così gli stalli creatisi negli anni nell'alveo dell'art. 7 TUE; la Commissione, che esercita l'istruttoria e propone la misura al Consiglio, può avere accesso ad una serie di informazioni qualificate e di denunce dai territori, anche in contraddittorio con lo Stato interessato,⁸ colmando così almeno in parte i deficit informativi causati dalla procedura prevista dai trattati; la Corte di giustizia, infine, ha la possibilità di esercitare un pieno controllo sulle misure imposte, ben distante dal ruolo "notarile" in cui è confinata dall'art. 269 TFUE.

2. Un contenzioso per nulla inaspettato

Pochi dubbi vi erano, dunque, sull'importanza del contenzioso appena risolto dalla Corte di giustizia, nonché sul fatto che questo passo così importante del processo di integrazione sarebbe stato ostacolato quanto più possibile anche ricorrendo alle vie giudiziarie. Eppure, i ricorsi di Polonia e Ungheria sono stati, da un certo punto di vista, un momento del tutto *fisiologico* della traiettoria evolutiva di questo strumento giuridico, essendo parte integrante di

³ Per un inquadramento della disciplina propria del Regolamento condizionalità, si veda, *ex multis* e oltre agli A. citati nelle note successive, M. CARTA, *Strumenti finanziari e tutela della rule of law: i recenti sviluppi nell'Unione europea*, in AA.VV., *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea – Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019, p. 153, in particolare p. 158-162; M. FISICARO, *Rule of Law Conditionality in EU Funds: The Value of Money in the Crisis of European Values*, in *European Papers*, 2019, p. 695; N. KIRST, *Rule of Law Conditionality: The Long-awaited Step Towards a Solution of the Rule of Law Crisis in the European Union?*, in *European papers*, 2021, p. 101; J. ŁACNY, *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, p. 79; B. NASCIBENE, *Il rispetto della rule of law e lo strumento finanziario*, in *Eurojus*, 2021, p. 172.

⁴ Si veda, in proposito, A. CIRCOLO, *È la rule of law a proteggere il bilancio dell'Unione o viceversa? La nuova proposta di regolamento «sulle carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto»*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2019, p. 395, che avvisava in tal senso già dalla proposta della Commissione.

⁵ La bibliografia sull'art. 7 TUE è, ormai, estremamente ampia; si veda, per tutti, M. CARTA, *Unione Europea e tutela dello Stato di diritto negli Stati membri*, Bari, 2020.

⁶ Si veda l'art. 6, par. 10, del Regolamento condizionalità che, non specificando il metodo decisionale, rende applicabile la clausola generale di cui all'art. 16, par. 3, TUE, a mente della quale «il Consiglio delibera a maggioranza qualificata, salvo nei casi in cui i trattati dispongano diversamente».

⁷ Si veda l'art. 6, in particolare par. 5, 6, 7, 9, 10, del Regolamento condizionalità.

⁸ V. art. 6, par. 3, 4, 5, del Regolamento condizionalità, nonché *amplius infra*, § 4.

una strategia politica concordata e avallata da tutti gli Stati membri ed orchestrata⁹ dall'allora presidente di turno del Consiglio Angela Merkel.

Infatti, benché basato sull'art. 322 TFUE, che avrebbe permesso un voto a maggioranza qualificata, il Regolamento condizionalità rientrava nel più ampio pacchetto legislativo di ripresa economica post-pandemica¹⁰ su cui occorreva decidere all'unanimità. Per convincere Polonia e Ungheria a votare l'intero complesso normativo, scongiurandone un potenziale veto, il compromesso all'ultimo raggiunto in seno al Consiglio europeo del 10 e 11 dicembre 2020¹¹ fu quello di subordinare l'applicazione del Regolamento condizionalità all'adozione di non meglio precisate Linee guida da adottarsi da parte della Commissione europea in stretta consultazione con gli Stati membri¹² (e, si noti bene, senza il Parlamento europeo, che pure di quell'atto era co-legislatore e che non aveva in alcun modo previsto la necessità di atti attuativi – che comunque, i trattati insegnano, si dovrebbero adottare nell'alveo degli articoli 290 e 291 TFUE, *ergo* garantendo almeno un minimo ruolo per l'istituzione rappresentativa dei cittadini...). E queste Linee guida, ove il Regolamento fosse stato impugnato, si sarebbero dovute redigere solo a valle della sentenza della Corte,¹³ al fine di ivi recepire quanto statuito dai giudici di Lussemburgo, con un cortocircuito tra fonti *hard* e *soft*, nonché tra poteri legislativi, giudiziari ed esecutivi quantomeno assai discutibile.¹⁴

Ça va sans dire che Polonia e Ungheria hanno effettivamente e ritualmente impugnato il Regolamento condizionalità, con due distinti ricorsi. Calendario alla mano (Regolamento pubblicato in *GUUE* il 22 dicembre 2020, a cui sommare 14 giorni dalla pubblicazione, come previsto dall'art. 50 del Regolamento di procedura della Corte di giustizia, più due mesi e 10 giorni come termine per impugnare, più circa 19 mesi tipicamente impiegati dalla Corte per risolvere i procedimenti diretti,¹⁵ *a fortiori* in un contenzioso delicato, più il tempo necessario a redigere le famose Linee guida), era logico ipotizzare che così facendo il Regolamento non sarebbe stato attivabile prima dell'estate/autunno 2022. Ciò avrebbe permesso alla Polonia di “prendere confidenza” con il nuovo contesto regolamentare e, soprattutto, al Premier ungherese

⁹ L. VAN MIDDELAAR, *Europe's existential crisis*, in *Politico.eu*, 10 dicembre 2020.

¹⁰ Limitandosi agli atti principali del compromesso politico, si rimanda al Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio del 17 dicembre 2020 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027, in *GUUE* L 433I, p. 11; Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020 che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19 in *GUUE* L 433I, p. 23; Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea, in *GUUE* L 424, p. 1; Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, in *GUUE* L 57, p. 17.

¹¹ Conclusioni del Consiglio europeo del 10-11 dicembre 2020, EUCO 22/20.

¹² Ivi, punto 2, let. c.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ex multis*, *Editorial Comments*, in *Common Market Law Review*, 2021, p. 267; N. KIRST, *Rule of Law Conditionality: The Long-awaited Step Towards a Solution of the Rule of Law Crisis in the European Union?*, cit., p. 101; A. ALEMANN, M. CHAMON, *To Save the Rule of Law you Must Apparently Break It*, in *Verfassungsblog*, 11 dicembre 2020 e K. L. SCHEPPELE, L. PECH, S. PLATON, *Compromising the Rule of Law while Compromising on the Rule of Law*, in *Verfassungsblog*, 13 dicembre 2020.

¹⁵ Corte di giustizia dell'Unione europea, *Relazione annuale 2020 - Attività giudiziaria*, Lussemburgo, 2021, in particolare p. 228.

Orbán di partecipare alle elezioni politiche già previste per il 3 aprile 2022 senza il rischio di dover apparire in campagna elettorale come una scelta che rischiava di compromettere il sereno afflusso dei miliardi del *Next Generation EU* sul territorio magiaro.

L'agenda è stata però rivoluzionata dalla richiesta di procedimento accelerato sollevata dal Parlamento europeo (che porta la durata media dei ricorsi diretti dinanzi alla Corte a circa 10 mesi)¹⁶ e, soprattutto, dalla capacità dei giudici di Lussemburgo (che hanno accolto tale istanza innovando una giurisprudenza altrimenti piuttosto restrittiva sul punto)¹⁷ di garantire queste tempistiche anche in due cause delicatissime, riunibili e riunite solo per la trattazione orale, decise in Seduta Plenaria (si noti bene: non in Grande Sezione, ma nella Plenaria a 27 giudici; e il testo talvolta risente della ricchezza di punti di vista), trattando nove motivi di ricorso sul fronte ungherese,¹⁸ undici su quello polacco,¹⁹ fortemente ripetitivi ma altresì capaci di contestare l'atto sotto una molteplicità di angolazioni, con dieci Stati membri intervenienti (tutti a sostegno della legittimità del Regolamento, con l'Italia che, dopo aver mancato l'intervento nella causa sulla sede dell'Agenzia europea per il lavoro²⁰ proprio mentre era pendente il proprio ricorso, del tutto analogo e parimenti "rivoluzionario", per il ricollocamento dell'Agenzia europea dei medicinali,²¹ è riuscita *a farsi notare di più* per la propria assenza anche da questo contenzioso).²² Il tutto, naturalmente, sentendo le conclusioni del proprio Avvocato generale, sia nella causa polacca²³ che in quella ungherese,²⁴ nel pieno rispetto dell'art. 20, par. 5, dello Statuto della Corte, che come noto permette l'omissione di tale passaggio solo ove il contenzioso non sollevi nuove questioni di diritto – circostanza evidentemente aliena al caso di specie.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ I. TACCANI, *Articoli 133-136 RPCG*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, P. IANNUCELLI (a cura di), *Le regole del processo dinanzi al giudice dell'Unione europea*, Napoli, 2017, in particolare p. 745.

¹⁸ In *GUUE* C 138 del 19 aprile 2021, p. 24–26.

¹⁹ *Ivi*, p. 26-28.

²⁰ Corte di giustizia, causa C-743/19, *Parlamento c. Consiglio*; attualmente pendente, la causa al momento ha visto la presentazione delle conclusioni dell'Avvocato generale BOBEK, 6 ottobre 2021, nelle cause riunite C-59/18, C-182/18 e C-743/18, rispettivamente *Italia c. Consiglio*, *Comune di Milano c. Consiglio*, *Parlamento c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2021:812.

²¹ Corte di giustizia, causa C-59/18, *Italia c. Consiglio*, nonché causa C-106/19, *Italia c. Consiglio e Parlamento*; attualmente pendenti, le cause hanno visto, al momento, la presentazione delle conclusioni dell'Avvocato generale BOBEK, 6 ottobre 2021, nelle cause riunite C-59/18, C-182/18 e C-743/18, cit., nonché quelle della causa riunite C-106/19 e C-232/19, rispettivamente *Italia c. Consiglio e Parlamento* e *Comune di Milano c. Consiglio e Parlamento*, ECLI:EU:C:2021:816. Si noti, a ulteriore dimostrazione della connessione delle questioni (e, dunque, dell'opportunità di un intervento *ad adiuvandum* del ricorrente nella causa introdotta dal Parlamento europeo e citata alla nota precedente), che tutte queste cause sono state riunite ai fini della fase orale.

²² P. MORI, *La Corte di giustizia conferma la legittimità del regolamento sulla condizionalità finanziaria. L'Italia, unico tra gli Stati fondatori, non interviene*, in *BlogDUE*, 17 febbraio 2022.

²³ Conclusioni dell'Avvocato generale M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA, 2 dicembre 2021, causa C-157/21, *Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio*, ECLI:EU:C:2021:978.

²⁴ Conclusioni dell'Avvocato generale M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA, 2 dicembre 2021, causa C-156/21, *Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio*, ECLI:EU:C:2021:974.

A ciò va poi aggiunta la rapidità della Commissione europea nel redigere le Linee guida,²⁵ pubblicate il 2 marzo 2022, dopo sole due settimane dalla sentenza, probabilmente anche in ragione della forte pressione politica esercitata dal Parlamento europeo su questo *dossier*, sfociato in due risoluzioni²⁶ e in un'azione in carenza,²⁷ introdotta prima della pronunce ora in commento e allo stato ancora pendente, per contestare la mancata sospensione dei fondi in quei casi di maggior rischio per lo Stato di diritto; con il risultato che, all'alba della campagna elettorale ungherese, il Regolamento condizionalità è certamente e sicuramente nel pieno delle proprie funzioni.

3. Le sentenze: una prima analisi

Le sentenze della Corte, di oltre 60 pagine ciascuna e, per la prima volta, pronunciate in diretta *streaming*, affrontano con minuziosità tutti gli argomenti sollevati dalle parti. Esse sono per larghissimi tratti coincidenti, ma non possono dirsi pienamente gemelle,²⁸ poiché la diversa formulazione dei motivi di ricorso ha portato a talune differenze nella suddivisione dei paragrafi e, in minima parte, nei temi trattati.

I motivi di ricorso erano quelli tipici del contenzioso federale nazionale²⁹ e risultano fortemente debitori (ma non poteva essere altrimenti, viste le posizioni delle Corti costituzionali degli Stati ricorrenti)³⁰ di quella visione dei rapporti tra ordinamenti più imperniata sul (e, forse, anche ossessionata dal) controllo delle competenze che sul rispetto dei diritti fondamentali.

Da un lato, i ricorrenti contestavano la possibilità stessa di adottare un Regolamento come quello impugnato; dall'altro, essi contestavano come questo Regolamento sarebbe stato applicato in concreto. In particolare, afferiscono alla prima categoria di motivi la contestazione relativa alla scelta della base giuridica, ritenuta errata da ambo i ricorrenti; la tesi – avanzata nel solo ricorso polacco – per cui altre basi giuridiche sarebbero state quelle corrette (precisamente, l'art. 311, comma 3, TFUE o l'art. 312, par. 2, TFUE); la doglianza, solo polacca, relativa a un'asserita carenza di motivazione dell'atto; le contestazioni, comuni ad ambo le cause, relative ad un asserito aggiramento della procedura di cui all'art. 7 TUE, del rapporto gerarchico tra fonti, visto che un atto di diritto derivato avrebbe modificato una disposizione pattizia, e della violazione dell'identità nazionale e della parità tra Stati membri protetta all'art.

²⁵ Comunicazione della Commissione, C(2022) 1382 final, *Orientamenti sull'applicazione del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione*, Bruxelles, 2 marzo 2022.

²⁶ Risoluzione del Parlamento europeo 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, 2021/2711(RSP) e Risoluzione del Parlamento europeo del 25 marzo 2021 sull'applicazione del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092, il meccanismo di condizionalità dello Stato di diritto, 2021/2582(RSP).

²⁷ Causa C-657/21, *Parlamento c. Commissione*, attualmente pendente.

²⁸ *Contra*, E. PERILLO, *Il rispetto dello "Stato di diritto europeo" alla luce delle sentenze Ungheria e Polonia sulla clausola di condizionalità finanziaria. Quali prospettive?*, in *BlogDUE*, 16 marzo 2022.

²⁹ P. POHJANKOSKI, *The Unveiling of EU's Constitutional Identity - Judgments in C-156/21, Hungary v. Parliament and Council and C-157/21, Poland v. Parliament and Council*, in *EU Law Live – Weekend Edition*, n. 91, 2022, in particolare p. 3.

³⁰ La bibliografia sul tema è estremamente vasta; si rimanda, per tutti, a M. BOTMAN, J. LANGER, *National Courts and the enforcement of EU Law: the pivotal role of national Courts in the EU legal order – The XXIX FIDE Congress in The Hague – Atti del Congresso, Vol. 1*, L'Aja, 2020.

4, par. 2, TUE; la contestazione, infine, solo polacca, di una violazione del Protocollo 2 a causa della mancata richiesta di parere ai Parlamenti nazionali. Viceversa, con il secondo novero di motivi, comuni ai due ricorrenti, si contestava la violazione dei principi di proporzionalità e certezza del diritto, per l'impossibilità di definire misure di sospensione realmente commisurate alla gravità della lesione degli interessi finanziari dell'Unione.³¹

È interessante notare che tali argomenti poggiavano, in parte, su un parere del Servizio giuridico del Consiglio³² che sanciva l'incompatibilità con i trattati della proposta della Commissione, non a caso intensamente modificata nel corso del processo legislativo. Benché il Consiglio avesse negato la producibilità in giudizio di tale parere, Polonia e Ungheria ne avevano riportato diversi stralci nei propri ricorsi, suscitando l'inevitabile richiesta dell'istituzione dell'Unione di non prendere in considerazione tali punti.³³ Richiesta rigettata dalla Corte, con argomentazioni³⁴ che certamente si aggiungeranno alla giurisprudenza di Lussemburgo sulla trasparenza del processo legislativo dell'Unione e che necessiteranno di un attento bilanciamento con le esigenze di confidenzialità di cui deve poter godere il Servizio giuridico nell'espletamento delle sue funzioni (esigenze che, nel caso di specie, erano già state travolte dalla pubblicazione di suddetto parere dalla stampa specializzata, ben prima dell'introduzione dei ricorsi).³⁵

Per trattare questi argomenti, le pronunce si affidano a due registri: uno estremamente analitico, largamente predominante; e uno assai più solenne e "costituzionale", limitato a pochi, ma pregnanti, punti.

4. La legittimità del Regolamento condizionalità: una questione di tutela del bilancio

Il primo registro è quello con cui vengono affrontati tutti i motivi di ricorso, nei quali, com'era ragionevole aspettarsi, la Corte poggia grandemente sulla connessione tra il Regolamento impugnato e il bilancio dell'Unione europea. È questa caratteristica che ancora saldamente il primo alla base giuridica utilizzata (l'art. 322 TFUE), lo allontana dalla procedura di cui all'art. 7 TUE (secondo il mantra, già anticipato, per cui il Regolamento condizionalità avrebbe tutelato il bilancio attraverso lo Stato di diritto, e non già lo Stato di diritto attraverso il bilancio) e ne permette un'applicazione rispettosa dei principi di proporzionalità e certezza del diritto.

Con riguardo alla base giuridica, le argomentazioni della Corte sono quelle tipiche della giurisprudenza storica sul punto.³⁶ Secondo il noto test degli elementi oggettivi sottoponibili a sindacato giurisdizionale, tra i quali emergono la finalità, il contenuto e il contesto dell'atto, la scelta dell'art. 322 TFUE viene ritenuta pienamente legittima dai giudici di Lussemburgo.³⁷

³¹ Per l'esposizione integrale dei motivi di ricorso, come pubblicati in *GUUE*, v. *supra*, note 18 e 19.

³² Parere del Servizio giuridico del Consiglio, 25 ottobre 2018, n. 13593/18.

³³ V. punti 33-42 della sentenza polacca e punti 36-45 della sentenza ungherese.

³⁴ V. punti 46-64 della sentenza polacca e punti 43-61 della sentenza ungherese.

³⁵ Agence Europe, *Hungary and Poland will coordinate their position on deadlock on MFF and Recovery Plan*, 25 novembre 2020.

³⁶ Per tutti, Corte di giustizia, 26 aprile 1996, causa C-271/94, *Parlamento c. Consiglio*, ECLI:EU:C:1996:133, punto 14 e ss.

³⁷ V. punti 112-141 della sentenza polacca e punti 98-154 della sentenza ungherese (in cui si sviluppano, però, anche argomenti con quel "registro costituzionale" su cui v. *infra*, §§ 5 e 6.

L'esito non stupisce oltremodo: da un lato, esso è in linea con una giurisprudenza che notoriamente negli anni «ha privilegiato in via di principio interpretazioni delle norme rilevanti capaci di ampliare la portata [delle] competenze»;³⁸ dall'altro, dopo una proposta³⁹ oggettivamente troppo incentrata sulla tutela dello Stato di diritto, il Regolamento condizionalità è stato poi plasmato dal processo legislativo in termini sensibilmente più connessi alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione, sì che taluno in dottrina aveva obiettato, all'indomani della sua adozione, che per questo motivo fosse «*unlikely to be a game changer in the EU enforcement of the rule of law*».⁴⁰

Maggiori spunti di riflessione potranno invece emergere da quei punti delle sentenze relativi al preteso aggiramento della procedura di cui all'art. 7 TUE.

Anche qui la linea argomentativa principale poggia sulle differenze sostanziali e procedurali tra la disposizione pattizia e l'atto impugnato: nella natura (sanzionatoria la prima, di protezione del bilancio dell'Unione il secondo); nelle istituzioni coinvolte e nelle funzioni alle stesse attribuite; negli obiettivi di fondo (tutela dei valori, nel primo caso; del bilancio, nel secondo).⁴¹ *Mutatis mutandis*, tale approccio si può ben comprendere, e condividere, per i medesimi motivi di cui sopra.

Ma a tale argomento la Corte accede muovendo da una premessa di segno diametralmente opposto e che, almeno *prima facie*, pare piuttosto discutibile.

In particolare, i giudici di Lussemburgo aprono la propria analisi affermando che l'art. 322 TFUE non sarebbe l'unica norma pattizia capace di perseguire, oltre ai propri obiettivi settoriali, la tutela dei valori dell'Unione. Infatti, secondo la Corte, già «*numerose disposizioni dei trattati, frequentemente concretizzate da diversi atti di diritto derivato, conferiscono alle istituzioni dell'Unione la competenza a esaminare, constatare e, se del caso, sanzionare violazioni dei valori enunciati all'articolo 2 TUE commesse in uno Stato membro*».⁴² Queste disposizioni, nella ricostruzione della Corte, sono «*gli articoli 8 e 10, l'articolo 19, paragrafo 1, l'articolo 153, paragrafo 1, lettera i), e l'articolo 157, paragrafo 1, TFUE, [che] precisano la portata dei valori di uguaglianza, di non discriminazione e della parità tra donne e uomini e consentono al legislatore dell'Unione di adottare norme di diritto derivato dirette ad attuare tali valori*».⁴³

Tale affermazione suscita qualche perplessità e necessiterà di nuove riflessioni dottrinali, per tre ordini di ragioni.

Innanzitutto, non discriminazione e parità di genere *non* sono valori, ma i caratteri propri della società europea; nemmeno il preambolo della Carta li annovera come valori. Secondo l'interpretazione maggioritaria in dottrina, i valori individuati dall'art. 2 TUE sono solamente quelli espressamente definiti tali dal primo periodo della norma pattizia, e non già anche gli

³⁸ R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2020, p. 429.

³⁹ Proposta della Commissione europea concernente un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri, COM(2018) 324 final, 2 maggio 2018.

⁴⁰ *Editorial Comments*, in *Common Market Law Review*, 2021, p. 282.

⁴¹ V. punti 207-229 della sentenza polacca e punti 168-198 della sentenza ungherese.

⁴² V. punto 195 della sentenza polacca e punto 159 della sentenza ungherese.

⁴³ V. punto 194 della sentenza polacca e punto 158 della sentenza ungherese, enfasi aggiunta in ambo i casi.

altri, menzionati dalle pronunce in commento.⁴⁴ Certo, si potrebbe argomentare che non discriminazione e parità di genere siano declinazioni dell'uguaglianza o dei diritti umani, che invece certamente costituiscono valori esplicitamente richiamati nel primo periodo della norma in commento; però, se bastasse una stretta connessione per fare dei caratteri della società europea valori *stricto sensu*, si rischierebbe di ampliare il campo di applicazione della procedura di cui all'art. 7 TUE anche ai principi di solidarietà, tolleranza, giustizia, ecc., aprendo scenari oggettivamente piuttosto innovativi.

Inoltre, la Corte cita a supporto della propria argomentazione anche disposizioni pattizie che attribuiscono esplicitamente all'Unione la competenza di tutelare quei caratteri della società europea. Ad esempio, l'art. 157 TFUE sancisce esplicitamente che, sulla base di esso, Consiglio e Parlamento possono adottare «misure che [assicurano] l'applicazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento tra uomini e donne in materia di occupazione e impiego». Ma questo *non* è il caso dell'art. 322 TFUE, che *non* afferma esplicitamente che, sulla base di esso, si possono adottare misure in materia finanziaria che permettono, *inter alia*, di tutelare lo Stato di diritto. Da questo punto di vista, pertanto, la comparazione offerta dalla Corte sembra manifestare ancor di più l'atipicità dell'uso dell'art. 322 TFUE per adottare uno strumento che, per quanto saldamente orientato alla tutela del bilancio, esplicitamente mira altresì a salvaguardare lo Stato di diritto.

Infine, se l'argomento principale per il rigetto del motivo di ricorso è, sostanzialmente, quello per cui il Regolamento condizionalità sia uno strumento a tutela del bilancio, non dello Stato di diritto, che dunque non si sovrappone e non viola l'art. 7 TUE, non si capisce perché muovere dalla constatazione per cui anche altre disposizioni dei trattati possano tutelare i valori tramite atti di diritto derivato.

Delle due, l'una: se i valori si possono tutelare anche all'interno di altre basi giuridiche, allora l'art. 7 TUE è la via maestra, ma non unica, per raggiungere tale scopo. E a supporto di tale posizione si sarebbe potuto portare la giurisprudenza *Short Selling* della Grande Sezione, in cui la Corte aveva sancito che gli articoli 290 e 291 TFUE *non* stabilivano «un quadro normativo unico [per] attribuire esclusivamente alla Commissione taluni poteri delegati e di esecuzione», concludendo invece che il legislatore dell'Unione potesse «prevedere ulteriori sistemi di delega di poteri siffatti ad organi o ad organismi dell'Unione».⁴⁵

Infatti, se è possibile integrare o modificare elementi non essenziali di un atto legislativo, o definire condizioni uniformi per l'esecuzione degli atti dell'Unione, con procedure parallele e complementari a quelle previste agli articoli 290 e 291 TFUE e che coinvolgono organismi

⁴⁴ *Ex multis* e a titolo ricostruttivo, L. FUMAGALLI, *Articolo 2 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *I trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 14; per un approccio più possibilista circa la possibilità di inquadrare come “valori” anche gli elementi menzionati nella seconda frase dell'art. 2 TUE, L. S. ROSSI, *Il valore giuridico dei valori. L'Articolo 2 TUE: relazioni con altre disposizioni del diritto primario dell'UE e rimedi giurisdizionali*, in *Federalismi.it*, 2020, p. iv e ss. Si vedano, altresì, B. NASCIBENE, *Valori comuni dell'Unione europea*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, Tomo I, p. 631-636; R. MASTROIANNI, *Stato di diritto o ragion di stato? La difficile rotta verso un controllo europeo del rispetto dei valori dell'Unione negli Stati membri*, *ibidem*, p. 605-612. Di questo tema, in relazione alle pronunce in commento, tratta ampiamente N. COGHLAN, *One fattened, six starved? The Article 2 TEU values after the rule of law conditionality judgments*, in *European Law Blog*, 15 marzo 2022.

⁴⁵ Corte di giustizia, 22 gennaio 2014, causa C-270/12, *Regno Unito c. Parlamento e Consiglio*, ECLI:EU:C:2014:18, punti 77-87, in particolare 78.

non previsti nei trattati, come appunto le agenzie dell'Unione, perché non sarebbe possibile replicare lo schema nell'alveo dell'art. 7 TUE, a vantaggio peraltro di istituzioni ben ancorate nel tessuto pattizio? È evidente che gli interessi in gioco sono diversi: ipertecnici, nel caso delle agenzie; altamente politici, nel caso dei valori. Ma è parimenti evidente che la questione teorica sottesa alle due cause è identica, e attiene alla capacità delle procedure previste nei trattati di esaurire, o solamente ispirare, i metodi di raggiungimento degli obiettivi negli stessi previsti. E ciò che era valso in un caso, ben poteva valere anche nel secondo; *a fortiori* dopo che si era argomentato nel senso della possibilità di tutelare i valori tramite altre basi giuridiche.

La Corte, invece, segue un'altra strada e, immediatamente al punto successivo, afferma che «*il legislatore dell'Unione non può istituire, senza violare l'articolo 7 TUE, una procedura parallela a quella prevista da tale disposizione, che abbia, in sostanza, il medesimo oggetto, persegua il medesimo obiettivo e consenta l'adozione di misure identiche, prevedendo al contempo l'intervento di altre istituzioni o condizioni sostanziali e procedurali diverse da quelle previste da detta disposizione*».⁴⁶

Questo passaggio sembra lasciar trapelare una qual certa tensione argomentativa, visto che i precedenti punti di ambedue le sentenze sancivano la possibilità di «*esaminare, constatare e, se del caso, sanzionare violazioni dei valori*»⁴⁷ anche tramite altre basi giuridiche; e chissà che proprio qui non si sia verificata, in camera di consiglio, una contrapposizione di vedute tra i 27 giudici della Seduta Plenaria. Beninteso: quel punto della sentenza *Short selling* era estremamente discutibile,⁴⁸ ben venga, dunque, una sua rimodulazione. Ma se queste sentenze sul Regolamento condizionalità cristallizzano un cambio di paradigma con riguardo all'uso delle procedure previste nei trattati, allora si dovrebbe giungere ad un analogo ripensamento della giurisprudenza in materia di attribuzione di poteri ad agenzie.

Per chiudere l'analisi del “registro analitico” usato dalla Corte di giustizia occorre, poi, volgere lo sguardo agli argomenti spesi dai giudici di Lussemburgo con riguardo alle pretese violazioni dei principi di proporzionalità e certezza del diritto – ovvero quelle parti delle pronunce in commento maggiormente inclini ad impattare sulle modalità di applicazione concreta del Regolamento condizionalità.

Sul fronte sostanziale, la Corte pone grande attenzione – come era agevole immaginare e già evidenziato in dottrina⁴⁹ – al rapporto tra le violazioni dello Stato di diritto e i pregiudizi, attuali o potenziali, agli interessi finanziari dell'Unione. In particolare, la Corte ha interpretato la necessità di una compromissione «in modo sufficientemente diretto» della sana gestione finanziaria del bilancio, sancita dall'art. 4, par. 1, del Regolamento condizionalità, come implicante la sussistenza di un vero e proprio «*nesso reale o effettivo*»⁵⁰ tra questi due elementi. Ciò costituirà certamente la chiave di volta del sistema e la *probatio*, forse *diabolica*, che le istituzioni dovranno fornire per arrivare a legittimamente adottare una misura di sospensione.

⁴⁶ V. punto 206 della sentenza polacca e punto 167 della sentenza ungherese.

⁴⁷ V. punto 195 della sentenza polacca e punto 159 della sentenza ungherese.

⁴⁸ Sia consentito rinviare a J. ALBERTI, *Le agenzie dell'Unione europea*, Milano, 2018, p. 343.

⁴⁹ A. BARAGGIA, M. BONELLI, *Linking Money to Values: the new Rule of Law Conditionality Regulation and its constitutional challenges*, in *German Law Journal*, 2022, in corso di pubblicazione e letto per cortesia degli A. (il punto rilevante è al par. E).

⁵⁰ V. punti 165, 215, 288 e 299 della sentenza polacca e punti 144, 176, 244 e 267 della sentenza ungherese.

Le Linee guida recentemente adottate riprendono in diversi passaggi questo punto, arrivando a specificare che «la procedura del regolamento non dovrebbe essere avviata in relazione a situazioni in cui tale nesso sia meramente ipotetico, troppo incerto o troppo vago»⁵¹ e che la Commissione riterrà «particolarmente pertinenti [per la definizione dell'effettività del nesso] le sentenze definitive della Corte di giustizia dell'Unione europea e le precedenti misure correttive o gli altri mezzi di ricorso già adottati in casi analoghi nell'ambito delle [altre] procedure [previste dal diritto dell'Unione per la tutela degli interessi finanziari di quest'ultima]»⁵² (ovvero, le procedure già previste nel Regolamento finanziario generale⁵³ o in regolamenti finanziari *ad hoc*, come quello recante norme comuni a diversi fondi dell'Unione⁵⁴ e quello istitutivo del meccanismo di ripresa e resilienza).⁵⁵

Sul fronte procedurale, invece, tre sono i punti che meritano un'attenzione particolare.

Innanzitutto, la Corte difende chiaramente e in più punti la piena discrezionalità della Commissione, affermando in particolare che essa «*deve vigilare sulla pertinenza delle informazioni di cui essa si avvale e sull'affidabilità delle sue fonti*»,⁵⁶ rimanendo quindi «*responsabile delle informazioni di cui si avvale e dell'affidabilità delle sue fonti*». ⁵⁷ Ciò riduce certamente le possibilità di accoglimento dell'azione in carenza introdotta dal Parlamento europeo nei confronti della Commissione per la mancata attivazione del Regolamento condizionalità, attualmente pendente.⁵⁸

In secondo luogo, questa discrezionalità “rafforzata” garantita al Berlaymont potrebbe leggersi con una riduzione, uguale e contraria, della possibilità di influenza del Consiglio europeo nella procedura di sospensione dei fondi. Nelle more del processo legislativo, il compromesso con Polonia e Ungheria è stato trovato (anche) introducendo un considerando 26, privo di corrispettivo prescrittivo tra gli articoli del Regolamento, a mente del quale ogni Stato può chiedere al Consiglio europeo di sospendere la procedura di congelamento fondi allorquando ritenga che la Commissione stia violando «i principi di obiettività, non

⁵¹ Comunicazione della Commissione, C(2022) 1382 final, cit., punto 33.

⁵² Comunicazione della Commissione, C(2022) 1382 final, cit., punto 61

⁵³ Regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, in *GUUE* L 193 del 30 luglio 2018, p. 1.

⁵⁴ Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti, in *GUUE* L 231 del 30 giugno 2021, p. 159.

⁵⁵ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, in *GUUE* L 57 del 18 febbraio 2021, p. 17.

⁵⁶ V. punto 285 della sentenza polacca.

⁵⁷ V. punto 287 sia della sentenza polacca, sia ungherese.

⁵⁸ Causa C-657/21, *Parlamento c. Commissione*. Si noti, tuttavia, che, muovendo da una prospettiva storica, forse si potrebbero ravvisare dei margini per una lettura estensiva dell'art. 265 TFUE che permetta una sindacabilità dell'inerzia della Commissione anche in caso di poteri discrezionali: sia consentito rinviare a J. ALBERTI, *La sospensione dei fondi comunitari: una rilettura dell'art. 88 CECA alla luce del “Regolamento condizionalità”*, in A. ARENA (a cura di), *La prima assise di una Comunità fra popoli: l'attualità della CECA a 70 anni dal Trattato di Parigi*, Napoli, 2022, p. 138, in corso di pubblicazione.

discriminazione e parità di trattamento degli Stati membri» o non agisca «secondo un approccio imparziale e basato su elementi di prova». Ove venisse sistematicamente attivata, questa clausola potrebbe ingessare fortemente la procedura di sospensione. Tuttavia, la Corte offre di tale disposizione una lettura molto diversa e assai meno “pericolosa”, desumendo da essa che la necessità di un approccio imparziale e basato su elementi di prova chiama la Commissione a garantire la rilevanza e l’affidabilità delle informazioni di cui si avvale e a procedere a una valutazione diligente dei fatti.⁵⁹ Pertanto, paradossalmente, i principi citati al considerando 26 potrebbero arrivare a rafforzare il ruolo della Commissione, e non già (o, comunque, non solo) quello del Consiglio europeo.

Infine, la Corte non manca di sottolineare in più punti che tale discrezionalità è comunque sottoposta al controllo dei medesimi giudici di Lussemburgo. Incisivamente, nelle pronunce in commento si afferma che lo Stato membro interessato dalla procedura «può contestare [in giudizio] il valore probatorio di ciascuno degli elementi considerati [nonché] la fondatezza delle valutazioni della Commissione».⁶⁰ Il punto potrebbe sembrare del tutto ovvio ma, in realtà, pare invece in grado di compensare una piccola carenza del Regolamento impugnato. Infatti, probabilmente al fine di marcare il più possibile una differenza con la procedura di cui all’art. 7 TUE, il Legislatore non ha attribuito alla Corte di giustizia una giurisdizione anche di merito sulle decisioni di sospensione dei fondi adottate in forza del Regolamento condizionalità. D’altronde, insegna l’art. 261 TFUE, ciò può avvenire solo con riguardo a misure sanzionatorie; e, per i motivi anzidetti, non si poteva certamente marcare in cotal guisa gli atti adottati in forza del nuovo Regolamento, che altrimenti si sarebbero più agevolmente assimilati a quelli adottabili ex art. 7, par. 3, TUE.

Pertanto, i poteri della Corte sulle misure potenzialmente adottabili in forza del Regolamento condizionalità sono da inquadrarsi nel puro alveo della giurisdizione di legittimità propria dell’art. 263 TFUE, che come noto impedisce alla Corte di sostituire la propria valutazione a quella dell’autorità che ha adottato l’atto impugnato. Benché ci fossero pochi dubbi, anche senza gli incisi sopra menzionati, che la Corte avrebbe (opportunamente) interpretato il proprio ruolo in un senso fortemente garantista,⁶¹ l’attenzione che i giudici di Lussemburgo si sono impegnati ad esercitare nei confronti dei singoli documenti probatori costituisce sicuramente un elemento di forte legittimazione del sistema. Uno Stato membro, infatti, ben potrebbe avere interesse a veder sancita l’illegittimità di una misura di sospensione dei fondi non già per un mero errore procedurale (ad esempio, la sussistenza di un nesso non sufficientemente effettivo) ma anche e soprattutto perché i propri comportamenti non integrano una violazione dello Stato di diritto – questione che, evidentemente, avrebbe conseguenze

⁵⁹ V. punto 341 della sentenza polacca e punto 285 della sentenza ungherese.

⁶⁰ V. punto 287 sia della sentenza polacca, sia di quella ungherese (enfasi aggiunta).

⁶¹ Come noto, la Corte di giustizia ha saputo declinare il proprio sindacato di legittimità in termini particolarmente incisivi, arrivando – nella giurisprudenza relativa allo scrutinio sugli atti ad alto contenuto tecnico e scientifico, che ben potrebbe, *mutatis mutandis*, essere trasposta nel settore ora in esame – anche a sottolineare che l’istituzione che ha adottato l’atto impugnato non ha tenuto conto di tutti gli elementi di fatto rilevanti; che non ha seguito la corretta procedura di valutazione, ad esempio omettendo di ottenere determinati documenti o pareri; o, infine, che ha commesso errori materiali e manifesti di valutazione dei fatti. Si veda, *ex multis*, E. VOS, *The European Court of Justice in the face of scientific uncertainty and complexity*, in M. DAWSON, B. D. WITTE, E. MUIR (a cura di), *Judicial activism at the European Court of Justice*, Cheltenham, 2013, p. 142.

importanti anche agli occhi della propria opinione pubblica. Impegnandosi a uno scrutinio puntuale sul valore probatorio di ciascun documento, nonché sulla fondatezza delle valutazioni della stessa Commissione (*ergo* non solo sulla decisione, a valle, presa dal Consiglio, che sarebbe poi l'atto effettivamente impugnato) la Corte, che pure non potrà formalmente arrivare a sostituire la propria valutazione con quella delle autorità politiche, certamente riuscirà a garantire un controllo estremamente accurato e una protezione dei legittimi diritti di difesa degli Stati interessati.⁶²

5. La legittimità del Regolamento condizionalità: è una questione di identità?

Una trattazione a parte merita un tema che, come subito si vedrà, parte della dottrina⁶³ ha già indicato come il punto nevralgico delle pronunce: l'affermazione di un'identità europea.

In soli otto punti (sugli oltre 360 di ambedue le sentenze!),⁶⁴ la Corte abbandona per un attimo il tono analitico che connota i restanti passaggi del testo per assumere uno spirito più solenne.

L'appartenenza all'Unione europea si fonda, nella ricostruzione della Corte, su una premessa: il riconoscimento e la condivisione dei valori elencati all'art. 2 TUE. E *«tale premessa fa parte delle caratteristiche specifiche ed essenziali del diritto dell'Unione, attinenti alla sua stessa natura, che risultano dall'autonomia di cui gode detto diritto nei confronti dei diritti degli Stati membri nonché del diritto internazionale»*.⁶⁵ Rispettare tali valori *«costituisce una condizione per il godimento di tutti i diritti derivanti dall'applicazione dei trattati a tale Stato membro»* e *«non può essere ridotto a un obbligo cui uno Stato candidato è tenuto al fine di aderire all'Unione e dal quale potrebbe sottrarsi in seguito alla sua adesione»*,⁶⁶ anzi, *«le leggi e le prassi degli Stati membri dovrebbero continuare a rispettare i valori comuni sui quali l'Unione si fonda»*.⁶⁷ *EU values are law, after all*, si era d'altronde già osservato in dottrina.⁶⁸

Da qui la parola magica, che già tanta attenzione dottrinale ha attratto e che certamente ancora riceverà, nonché le conseguenze concrete che da essa discendono: i valori *«definiscono*

⁶² Per considerazioni più approfondite sul punto, sia consentito rinviare a J. ALBERTI, *La sospensione dei fondi comunitari: una rilettura dell'art. 88 CECA alla luce del "Regolamento condizionalità"*, cit., p. 144.

⁶³ D. KOCHENOV e P. BÅRD, intervenendo al convegno *"The CJEU Judgment on the Budget Conditionality Regulation: Unleashing EU Rule of Law Enforcement?"*, tenutosi il 21 febbraio 2022 presso la Central European University; A. SIKORA e J. CZUCZAI, intervenendo al convegno *"The Rule of Law Conditionality in the wake of the judgments in Cases C-156/21 and C-157/21"*, tenutosi il 24 febbraio 2022 presso il Collège d'Europe; P. POHJANKOSKI, *The Unveiling of EU's Constitutional Identity - Judgments in C-156/21, Hungary v. Parliament and Council and C-157/21, Poland v. Parliament and Council*, cit.; P. FARAGUNA, T. DRINÓCZI, *Constitutional Identity in and on EU Terms*, in *Verfassungsblog*, 21 febbraio 2022. Il punto verrà ulteriormente sviluppato *infra*, § 6.

⁶⁴ Si tratta, in particolare, dei punti 143-147 della sentenza polacca e 125-129 di quella ungherese, con una piccola coda anche ai punti 264-266 della prima e 232-234 della seconda.

⁶⁵ V. punto 143 della sentenza polacca e punto 125 della sentenza ungherese.

⁶⁶ V. punto 144 della sentenza polacca e punto 126 della sentenza ungherese.

⁶⁷ V. punto 143 della sentenza polacca e punto 125 della sentenza ungherese.

⁶⁸ K. L. SCHEPPELE, D. KOCHENOV, B. GRABOWSKA-MOROZ, *EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union*, in *Yearbook of European Law*, 2020, p. 3.

*l'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune»*⁶⁹ e, pertanto, il «valore comune all'Unione e agli Stati membri, costituito dallo Stato di diritto, [...] è idoneo a fondare un meccanismo di condizionalità rientrante nella nozione di “regole finanziarie” ai sensi dell'art. 322, par. 1, let. a), TFUE». ⁷⁰ Beninteso: i valori possono portare a questa interpretazione espansiva delle basi giuridiche solo «conformemente al principio di attribuzione [...] nonché al principio di coerenza delle politiche dell'Unione»;⁷¹ ma l'impressione è che, come per il noto discorso di Mario Draghi a Londra nel luglio 2012, tutti si concentreranno sul fatto che “the ECB is ready to do whatever it takes to preserve the euro” e pochi sulla circostanza per cui tale obiettivo sarà perseguito “within our mandate”...

Ma non solo: dopo aver enucleato il nocciolo duro di questa identità europea, la Corte associa ad esso altri tre concetti, la cui relazione con essa sarà tutta da esplorare: solidarietà, fiducia reciproca e identità nazionale.

La solidarietà e la fiducia reciproca sono trattate al punto immediatamente successivo a quello dove si desumono le conseguenze pratiche della natura identitaria dei valori, osservando – e, a prima vista, pare rinvenirsi un salto logico, perché la Corte unisce le questioni con un laconico «a tale riguardo»,⁷² che nulla lascia intravedere della relazione tracciata in camera di consiglio tra questi punti – che «il bilancio dell'Unione è uno dei principali strumenti che consentono di concretizzare [...] il principio di solidarietà»⁷³ e che tale principio, mediante il bilancio, «si basa sulla fiducia reciproca tra gli Stati membri [che a sua volta si fonda] sull'impegno di ciascuno degli Stati membri a conformarsi agli obblighi ad esso incombenti in forza del diritto dell'Unione a rispettare, in modo continuativo, [...] i valori contenuti nell'art. 2 TUE». ⁷⁴

L'identità nazionale è, invece, trattata successivamente, in passaggi che riguardano formalmente altri motivi di ricorso (rispettivamente, quello relativo alla violazione dell'art. 4, par. 2, TUE e quello relativo al principio di certezza del diritto). Ma è palese, nonché esplicitato dalla Corte con espressi rimandi, il disegno comune che lega queste parti. A tal proposito, i giudici di Lussemburgo sottolineano che la sussistenza di una identità europea, che si manifesta tramite i valori di cui all'art. 2 TUE,⁷⁵ non è incompatibile con il rispetto delle identità nazionali a cui la stessa Unione europea è chiamata in forza dell'art. 4, par. 2, TUE. La Corte, infatti, ammette che gli Stati dispongano «di identità nazionali distinte»⁷⁶ e «di una certa discrezionalità per garantire l'attuazione dei principi dello Stato di diritto»;⁷⁷ ma lo Stato di diritto costituisce un «obbligo di risultato» il cui raggiungimento non può «variare da uno Stato membro all'altro»⁷⁸ perché, comunque, gli Stati membri «aderiscono a una nozione di “Stato

⁶⁹ V. punto 145 della sentenza polacca e punto 127 della sentenza ungherese, con enfasi aggiunta in ambo i casi.

⁷⁰ V. punto 146 della sentenza polacca e punto 128 della sentenza ungherese.

⁷¹ *Ibidem*.

⁷² V. punto 147 della sentenza polacca e punto 129 della sentenza ungherese.

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ *Ibidem*.

⁷⁵ V. punto 264 della sentenza polacca e punto 232 della sentenza ungherese.

⁷⁶ V. punto 266 della sentenza polacca e punto 234 della sentenza ungherese.

⁷⁷ V. punto 265 della sentenza polacca e punto 233 della sentenza ungherese.

⁷⁸ *Ibidem*, per entrambe le citazioni.

di diritto” che condividono, quale valore comune alle loro stesse tradizioni costituzionali, e che si sono impegnati a rispettare in modo continuativo». ⁷⁹

Questa enucleazione dell’identità europea è stata letta, dai primi commentatori, ⁸⁰ come un contraltare uguale e contrario all’identità nazionale sollevata dalle Corti costituzionali di diversi Paesi membri. ⁸¹ Questo parallelo è certamente condivisibile e, d’altronde, alimentato anche dallo stesso *iter* argomentativo della Corte. Eppure, almeno ad una prima lettura, non convince però del tutto. L’identità nazionale, nella cosmogonia dualista di molte Corti nazionali, costituisce un limite invalicabile; un muro che impedisce l’ingresso del diritto dell’Unione negli ordinamenti nazionali, il suo primato, la disapplicazione della norma interna. ⁸² L’identità europea che emerge da queste pronunce sembra, invece, un massimizzatore, un argomento che permette di interpretare in senso più ampio gli obiettivi che le singole basi giuridiche attribuiscono all’Unione. *Ergo*, è uno strumento positivo, non negativo; esso non toglie voce alle prerogative nazionali, ma amplifica quella dell’Unione. Ed è chiaro che questa, poi, ben potrà scontrarsi con quella nazionale; ma ciò non significa che l’identità europea sia immediatamente e direttamente un qualcosa di limitante per gli Stati membri, come invece sovente è l’identità nazionale per l’Unione europea, se tolta dall’alveo costruttivo ⁸³ dell’art. 4, par. 2, TUE e lasciata nelle mani di (talune) Corti costituzionali.

Degno di nota è poi anche l’uso, per lo Stato di diritto, della classica terminologia propria delle direttive («*obbligo di risultato*»), ancor più evidente nella versione inglese dove si parla di «*obligation as to the result to be achieved*». ⁸⁴ Nella giurisprudenza della Corte questa espressione è stata usata in diverse occasioni, ma sempre in relazione a specifiche basi giuridiche dei trattati o a singole fonti giuridiche, dotate dunque di obiettivi e portata assai più limitati; ⁸⁵ al massimo, essa era stata sinora estesa – non a caso, sempre al fine della tutela dello

⁷⁹ V. punto 266 della sentenza polacca e punto 234 della sentenza ungherese.

⁸⁰ P. POHJANKOSKI, *The Unveiling of EU’s Constitutional Identity - Judgments in C-156/21, Hungary v. Parliament and Council and C-157/21, Poland v. Parliament and Council*, cit., p. 4.

⁸¹ Sul tema, si rimanda alla bibliografia segnata *supra*, nota 30.

⁸² La bibliografia sul tema è estremamente vasta; si veda, *ex multis* e per un’analisi recente e comparata, L. D. SPIEKER, *Framing and managing constitutional identity conflicts: How to stabilize the modus vivendi between the Court of Justice and national constitutional courts*, in *Common Market Law Review*, 2020, p. 361.

⁸³ Anche in tal caso, la bibliografia che tratta dell’art. 4, par. 2, TUE e di come è stato interpretato dalla Corte di giustizia è vastissima; *ex multis* e per un’analisi, recente, che mette in luce come la stessa giustiziabilità dell’art. 4, par. 2, TUE di fronte alla Corte di giustizia permetta all’ordinamento dell’Unione europea di evolvere, in termini dunque costruttivi e non distruttivi, si veda G. DI FEDERICO, *L’identità nazionale degli Stati membri nel diritto dell’Unione europea*, Napoli, 2017, in particolare p. 71-121.

⁸⁴ V. punto 265 della sentenza polacca e punto 233 della sentenza ungherese.

⁸⁵ Per la precisione, l’espressione “obbligo di risultato” è stata utilizzata, nella giurisprudenza di merito della Corte, in 105 occasioni, la gran parte delle quali riferita – com’è agevole intuire – alle direttive. Tra le altre disposizioni a cui essa è stata riferita, emergono, in ordine cronologico: l’art. 37 TCEE (in materia di riordino dei monopoli commerciali; v., in ultimo, Corte di giustizia, 12 febbraio 1976, causa 91-75, *Miritz*, punto 11, ECLI:EU:C:1976:23); l’art. 59 TCEE (in materia di libera circolazione dei servizi; v., in ultimo, Corte di giustizia, 17 dicembre 1981, causa 279/80, *Webb*, punto 13, ECLI:EU:C:1981:314); gli articoli 48 e 52 TCEE (in materia di libera circolazione dei lavoratori e diritto di stabilimento; v., in ultimo, Corte di giustizia, 31 marzo 1993, causa C-19/92, *Kraus*, punto 30, ECLI:EU:C:1993:125); taluni regolamenti (si veda, in ultimo, Corte di giustizia, 24 febbraio 2005, causa C-300/02, *Grecia c. Commissione*, punto 112, ECLI:EU:C:2005:103); talune specifiche disposizioni di accordi internazionali o di decisioni esecutive dei medesimi (si veda, in particolare, per l’Accordo di partenariato tra la Comunità e la Russia, in ultimo, Corte di giustizia, 12 aprile 2005, causa C-265/03,

Stato di diritto – all’art. 19, par. 1, comma 2, TUE, *ergo* una disposizione “programmatica” dei trattati, che come noto attribuisce all’Unione l’obiettivo di assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori da essa disciplinati.⁸⁶ Nelle pronunce in commento, la Corte riferisce invece questa espressione alle disposizioni pattizie più generali ed astratte che possano immaginarsi: i valori di cui all’art. 2 TUE. Certo, i valori sono nati come “principi” (e, d’altronde, così sono ancora chiamati dall’art. 21 TUE e, talvolta, dalla stessa Corte),⁸⁷ *ergo* come fonti chiaramente e puramente giuridiche, dotate di un proprio portato prescrittivo; eppure, stupisce che ad essi venga associata la classica caratterizzazione delle direttive.

Concettualmente, un valore non è qualcosa a cui si è obbligati a tendere, ma a cui naturalmente ci si protrae. Un valore provoca, in chi lo possiede, *esigenze* di risultato, *necessità* di risultato, perché in maniera del tutto intrinseca si è portati ad agire in conseguenza di esso. Il valore è sempre connesso a una libera scelta: mentre ad una legge si deve sottostare, magari senza dividerla, un valore è un criterio ordinatore intimamente connesso alla libera volontà del singolo di aderirvi. E, d’altronde, come ha chiaramente alluso il Presidente Lenaerts nel suo *opening speech* al XXIX Congresso FIDE,⁸⁸ si è assolutamente liberi di recedere dall’Unione europea, se non ci si riconosce più in quei valori.

È evidente che i valori, per loro natura, contengono in sé una componente teleologica, o di risultato, perché sono qualcosa di insieme mai del tutto raggiunto e mai del tutto raggiungibile, poiché da bilanciare con altri valori e da calare in nuovi contesti. Come l’utopia di Eduardo Galeano,⁸⁹ i valori appaiono come orizzonti lontani, che vediamo e mettiamo a fuoco, ma che per ogni passo che compiremo nella loro direzione, essi si allontaneranno di altrettanti passi; e questa loro irraggiungibilità ne costituisce la cifra stessa, perché fa dei valori elementi tutt’altro che inutili ma, al contrario, ciò che ci permette di progredire nella direzione da loro segnata.

La Corte è ricorsa a questa terminologia per manifestare la necessità di prendere sul serio i valori, senza trincerarsi dietro la loro natura inevitabilmente astratta e diversamente

Simutenkov, punto 23, ECLI:EU:C:2005:213; per una decisione esecutiva dell’Accordo CEE-Turchia, in ultimo, Corte di giustizia, 26 maggio 2011, causa C-485/07, *Akdas*, punto 69, ECLI:EU:C:2011:346; per l’Accordo CEE-Tunisia, Corte di giustizia, 24 novembre 2016, causa C-464/14, *SECIL*, punto 100, ECLI:EU:C:2016:896; il recupero di aiuti di Stato (in ultimo, Corte di giustizia, 11 settembre 2014, C-527/12, *Commissione c. Germania*, punto 27, ECLI:EU:C:2014:2193); gli atti di esecuzione (v. Corte di giustizia, 5 settembre 2019, causa C-443/18, *Commissione c. Italia (Xylella fastidiosa)*, punto 25, ECLI:EU:C:2019:676); l’art. 157 TFUE (in materia di parità di retribuzione tra lavoratori e lavoratrici; v., in ultimo, Corte di giustizia, 3 giugno 2021, causa C-624/19, *Tesco Stores*, punto 20, ECLI:EU:C:2021:429); l’art. 325 TFUE (in materia di tutela degli interessi finanziari dell’Unione; v., in ultimo, Corte di giustizia, 14 ottobre 2021, causa C. 360/20, *Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației*, punto 36, ECLI:EU:C:2021:856).

⁸⁶ Corte di giustizia, 2 marzo 2021, causa C-824/18, *A. B.*, ECLI:EU:C:2021:153, punto 146.

⁸⁷ Per un’analisi sul punto si rimanda, *ex multis*, a M. CARTA, *Unione Europea e tutela dello Stato di diritto negli Stati membri*, cit., p. 23-40.

⁸⁸ Il testo integrale dell’intervento del Presidente LENAERTS è rinvenibile *online* all’indirizzo https://fide2020.eu/wp-content/uploads/2021/11/FIDE-Opening-Ceremony_-4-November-2021_Koen-Lenaerts.pdf; si veda, in particolare, p. 4-5.

⁸⁹ E. GALEANO, *Las palabras andantes*, Buenos Aires, 1993, in particolare p. 230: «[La utopia] está en el horizonte —dice Fernando Birri—. Me acerco dos pasos, ella se aleja dos pasos. Camino diez pasos y el horizonte se corre diez pasos más allá. Por mucho que yo camine, nunca la alcanzaré. ¿Para qué sirve la utopía? Para eso sirve: para caminar». Per una versione in italiano, si veda E. GALEANO, *Parole in cammino*, Milano, 2006, in particolare p. 255.

declinabile in ogni Stato membro. L'approccio è, da questo punto di vista, condivisibile, e potrebbe dare nuova linfa a quella dottrina che invoca l'uso della procedura di infrazione per vigilare sul mancato rispetto del puro art. 2 TUE⁹⁰ e, più in generale, alla possibilità di interpretazioni estensive della portata di atti di diritto derivato in quanto attuativi dei valori contenuti all'art. 2 TUE, secondo una dinamica già emersa in *Eurobox Promotion*⁹¹ e che, a valle delle pronunce in commento, potrebbe trovare nuove applicazioni.

Ma, paradossalmente, questo rafforzamento nell'*enforcement* dei valori finisce per inserire i medesimi solo all'interno di una logica puramente giuridica. In particolare, queste pronunce sanciscono che i valori funzionano se ricondotti nel loro alveo di partenza di principi giuridici: essi non sono in grado di orientare autonomamente l'agire dei consociati, perché gli Stati – o meglio, non tutti gli Stati – non si sentono intimamente guidati da essi.

Tuttavia, pare lecito interrogarsi se effettivamente la linea evolutiva dei valori possa ancorarsi così saldamente sul solo polo “giuridico”, a discapito della portata meta-giuridica, assiologica e costituzionale conferita loro dal trattato di Lisbona,⁹² che ormai connota questi elementi e che forse non risulta pienamente compatibile con l'attribuzione ad essi di una forza precettiva quali obblighi di risultato. Dimostrazione plastica di tale difficoltà – che, però, la Corte non poteva evidentemente prendere in considerazione – si è avuta proprio all'indomani dell'aggressione russa all'Ucraina, quando i Capi di Stato e di Governo degli Stati membri dell'Unione, nella Dichiarazione di Versailles, hanno «[elogiato] il popolo dell'Ucraina per il suo coraggio nel difendere il proprio paese e i *nostri valori condivisi* della libertà e della democrazia»⁹³ e hanno «discusso di come l'UE possa essere all'altezza delle sue responsabilità in questa nuova realtà, proteggendo i nostri cittadini, *i nostri valori*, le nostre democrazie e il nostro modello europeo». ⁹⁴ Nell'emergenza del conflitto, dunque, i valori sono immediatamente tornati elementi (anche) puramente politici, che possono essere difesi *manu militari* da eserciti di Paesi terzi e che devono guidare la risposta dell'Unione alla più grave crisi militare dal secondo dopoguerra: frangenti in cui, è lecito ipotizzare, l'agire degli Stati membri difficilmente verrà vincolato da precisi *obblighi di risultato*, ma solo da una più ampia, e assai meno precettiva, funzione di criterio guida dettata dall'art. 2 TUE.

Beninteso: segni di tale natura ibrida dei valori, giuridica e politica insieme, si avevano anche ben prima delle sentenze in commento;⁹⁵ e che Corte di giustizia e Consiglio europeo (*lapsus* freudiano: Capi di Stato e di governo) leggano i valori ognuno con la chiave

⁹⁰ K. L. SCHEPPELE, D. KOCHENOV, B. GRABOWSKA-MOROZ, *EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union*, cit., p. 59.

⁹¹ Corte di giustizia, 21 dicembre 2021, cause riunite C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, *Eurobox Promotion*, ECLI:EU:C:2021:1034, punti 160-175.

⁹² Nella vastità della bibliografia in tema, si rimanda, a titolo altresì ricostruttivo, l'analisi di quello che viene definito il *rebranding* operato dal Trattato di Lisbona dei “principi generali” in “valori” in M. KLAMERT, D. KOCHENOV, *Article 2 TEU*, in M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN (a cura di), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Oxford, 2019, p. 23 e ss.

⁹³ Riunione informale dei capi di Stato o di governo, Dichiarazione di Versailles, 10 e 11 marzo 2022, punto 2 (enfasi aggiunta).

⁹⁴ *Ibidem*, punto 6 (enfasi aggiunta).

⁹⁵ S. MANGIAMELI, *Article 2 TEU*, in H. J. BLANKE, S. MANGIAMELI (a cura di), *The Treaty on the European Union – A Commentary*, Heidelberg-New York-Dordrecht-London, 2013, p. 115

interpretativa che più gli è propria non deve destare stupore. Certo che questa duplice lettura, consequenziale nel tempo e così speculare, lascia all'interprete l'arduo compito di comprendere quando l'art. 2 TUE deve ritenersi norma capace di fissare veri e propri obblighi di risultato e quando, invece, è portatrice di meri elementi assiologici capaci di indirizzare l'agire politico, interno ed esterno, dell'Unione. Il tema era, d'altronde, già emerso in dottrina e le sentenze in commento sono destinate dunque a ravvivare tale dibattito.⁹⁶

6. Adelante, presto, con juicio

Secondo diversi commentatori,⁹⁷ gli otto punti in materia di identità europea, ancorché divisi su due parti, costituiscono il cuore nevralgico delle sentenze e l'inizio di un nuovo approccio della Corte di giustizia nella tutela dei valori e, in parte, della gestione dei rapporti tra ordinamenti. La Corte avrebbe compiuto un nuovo passo nella costruzione dell'edificio europeo, sancendo un «*militant democracy paradigm of the European Union*»,⁹⁸ che d'altronde ricalca quell'auspicio formulato da quella parte di dottrina che da tempo invoca l'evoluzione dell'Unione verso una forma di *militant democracy* a tutela dello Stato di diritto e delle istituzioni democratiche dei Paesi che scivolano verso nuovi autoritarismi.⁹⁹

Tale lettura pare, in verità, troppo enfatica; eppure, l'importanza di questi passaggi non deve essere sottostimata.

Da un lato, è giocoforza evidenziare che in diversi punti la Corte di giustizia riprende largamente la propria giurisprudenza. I valori come premessa fondamentale del diritto dell'Unione e la fiducia reciproca tra Stati membri come collante di quei valori sono concetti già enucleati nel *parere 2/13*,¹⁰⁰ il rispetto dei valori come condizione per il godimento dei diritti derivanti dai trattati emergeva già da *Repubblika*,¹⁰¹ la solidarietà come frutto della fiducia reciproca tra Stati e dell'impegno di questi ultimi a rispettare gli obblighi dei trattati è, in fondo, una visione da altra prospettiva del rapporto "storico" tra solidarietà e obblighi pattizi, che sin dalla giurisprudenza *Commissione c. Francia* del 1969 veniva vista come base «*del sistema comunitario nel suo complesso*». ¹⁰² Inoltre, questi passaggi riguardano una parte minima della sentenza e si riferiscono, formalmente, solo a pochi e limitati motivi di ricorso.

Dall'altro lato, tuttavia, questi punti caratterizzano fortemente le intere pronunce; per enfasi, spirito e importanza argomentativa ben potrebbero ascrivere anche a motivi di ricorso

⁹⁶ Nella vastità della bibliografia sul punto, si rimanda, per tutti, a J. ANDRÀS, D. KOCHENOV, *The enforcement of EU law and values: ensuring Member States' compliance*, Oxford, 2017; W. SCHROEDER, *The EU founding values: constitutional character and legal implications*, in *European studies - The review of European law, economics and politics*, 2016, p. 50.

⁹⁷ V. *supra*, nota 63.

⁹⁸ Così A. SIKORA, intervenendo al convegno "The Rule of Law Conditionality in the wake of the judgments in Cases C-156/21 and C-157/21", tenutosi il 24 febbraio 2022 presso il Collège d'Europe.

⁹⁹ Per una ricostruzione dei contributi dottrinali in materia e una discussione critica di tale approccio, v. S. R. LARSEN, *The European Union as 'Militant Democracy'?*, in *iCourts Working Paper Series*, 2021, n. 232.

¹⁰⁰ Corte di giustizia, 18 dicembre 2014, parere 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454, punti 166-168.

¹⁰¹ Corte di giustizia, 20 aprile 2021, causa C-896/19, *Repubblika*, ECLI:EU:C:2021:311, punto 63.

¹⁰² Corte di giustizia, 10 dicembre 1969, cause riunite 6 e 11-69, *Commissione delle Comunità europee contro Repubblica francese*, ECLI:EU:C:1969:68, punto 16-17; si veda sul punto la lettura di F. CROCI, *Solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea e governance economica europea*, Torino, 2020, p. 14.

(su tutti, quello relativo all'aggiramento dell'art. 7 TUE) a cui, formalmente, non si riferiscono. Inoltre, essi innovano certamente la giurisprudenza della Corte, *con giudizio*.

Si pensi, innanzitutto, alla relazione tra i valori e il principio di autonomia dell'ordinamento dell'Unione, certamente in parte già emergente dal *parere 2/13*¹⁰³ ma qui enucleata in termini sensibilmente più incisivi; alla necessità del rispetto dei valori anche successivamente all'adesione (che parte della dottrina¹⁰⁴ ha letto come un chiarimento di una lacuna lasciata aperta dal test di non regressione delineato da *Repubblika*; anche se, forse, tale lettura poggiava, a monte, su una critica eccessiva a quella giurisprudenza); al bilancio come uno dei principali strumenti che concretizzano il principio di solidarietà (e che, dunque, potrebbe astrattamente essere interpretato come uno strumento a cui agganciare sempre più il rispetto degli obblighi pattizi da parte degli Stati membri?);¹⁰⁵ al rapporto tra identità nazionale e identità europea, implicitamente ripreso dalla Corte di giustizia solo pochi giorni dopo, nella sentenza *RS*, per sancire che il rispetto delle identità nazionali non può permettere la disapplicazione di una norma di diritto dell'Unione, in particolare senza il preventivo esperimento di un rinvio pregiudiziale,¹⁰⁶ nonché dall'Avvocato generale Emiliou, nelle sue conclusioni sulla causa *Cilevičs*, per sancire che l'art. 4, par. 2, TUE non può arrivare a configurarsi «*come una clausola di esonero totale [...] dalle norme e dai principi dei trattati dell'Unione, che potrebbe essere attivata in qualsiasi momento da qualsiasi Stato membro*».¹⁰⁷

7. Conclusioni

Parlamento, Consiglio e Commissione arrivavano a tale contenzioso come una cordata di alpinisti che, dopo aver capito che la via normale per salire in vetta (fuor di metafora: l'art. 7 TUE), ipotizzata anni prima, è impraticabile, cerca di aprire una nuova strada (il Regolamento condizionalità) tracciando una linea di ascesa su una cresta sottilissima, affilata, tesa come un filo tra due ripidi e scivolosi crinali (tutela dei valori e tutela del bilancio).

Buona norma richiederebbe di fermarsi e piantare saldi chiodi nella roccia o nel ghiaccio, a cui assicurarsi prima di intraprendere questa nuova strada; ovvero, a modificare i trattati, mettendo mano all'art. 7 TUE o specificando meglio il suo rapporto con le altre basi giuridiche. Ma costruire un solido punto di sicurezza richiede tempo; e a volte, paradossalmente, è più sicuro partire subito, ancorché con meno sicurezza, perché magari sta arrivando una perturbazione, che metterebbe a repentaglio l'intera ascesa; perché, sempre uscendo dalla metafora, la modifica dei trattati richiede tempo e consenso politico, ed espone al rischio di ritrovarsi, dopo anni, con un nuovo trattato che, però, non è entrato in vigore.

E allora meglio procedere, come si dice, "in conserva", facendosi proteggere dal proprio compagno di cordata; che, in un'occasione del genere, in caso di caduta di chi gli sta davanti,

¹⁰³ Corte di giustizia, 18 dicembre 2014, parere 2/13, cit., punto 168.

¹⁰⁴ P. POHJANKOSKI, *The Unveiling of EU's Constitutional Identity - Judgments in C-156/21, Hungary v. Parliament and Council and C-157/21, Poland v. Parliament and Council*, cit., p. 4-5.

¹⁰⁵ Per una lettura concorde su tale possibile sviluppo, anche prima delle pronunce ora in commento, v. F. CROCI, *Solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea e governance economica europea*, cit., p. 106-115.

¹⁰⁶ Corte di giustizia, 22 febbraio 2022, causa C-430/21, *RS*, ECLI:EU:C:2022:99, punti 68-71.

¹⁰⁷ Conclusioni dell'Avvocato generale EMILIOU, presentate l'8 marzo 2022, causa C-391/20, *Cilevičs*, ECLI:EU:C:2022:166, punto 86.

deve fare quanto di più controintuitivo si possa immaginare: ovvero gettarsi sul lato opposto della cresta, per quanto ripida e pericolosa sia, con un peso uguale e contrario a quello del compagno che sta scivolando dall'altra parte, affinché la cresta stessa diventi il bilanciante che tiene in equilibrio la cordata. Se si rimanesse sul filo della cresta, si verrebbe tirati giù; se ci si spostasse sul lato opposto, ma con troppa enfasi, si rischierebbe di scivolare a propria volta e di non essere più in grado di tenere la caduta del socio.

La Corte è stata il miglior compagno di cordata che il legislatore dell'Unione potesse avere, riuscendo esattamente nel delicatissimo esercizio a cui era chiamata dall'inciampo generato dai ricorsi di Ungheria e Polonia. Ha avuto il coraggio di abbandonare il filo di cresta, quello della sola giurisprudenza sulle basi giuridiche, sulla proporzionalità, sull'identità nazionale, per esporsi sul terreno, scivolosissimo, dei valori e dell'identità stessa dell'Unione; l'ha fatto nella misura strettamente necessaria a bilanciare la posizione di Consiglio, Parlamento e Commissione sull'opposto terreno della tutela del bilancio, degli interessi finanziari e dello Stato di diritto.

La cordata ha tenuto e la progressione verso la vetta può ora riprendere. Difficile, però, dirsi se tali pronunce porteranno ad un'effettiva e repentina attivazione del Regolamento condizionalità. La decisione del Tribunale costituzionale polacco (comunicata addirittura pochi giorni *prima* (!!!) dell'adozione delle pronunce in commento)¹⁰⁸ di valutare la legittimità dell'art. 322 TFUE per come sarebbe stato interpretato dalle sentenze della Corte di giustizia con la Costituzione polacca è certamente indicativa di un contrasto ormai, forse, insanabile e, purtroppo, in continua espansione geografica.¹⁰⁹ La decisione sul punto era annunciata per lo stesso giorno della pronuncia della Corte di giustizia, a ulteriore dimostrazione della dimensione a cui, ormai, il problema è giunto; tuttavia, nessuna decisione è stata sinora presa. Inoltre, proprio il medesimo giorno di pronuncia delle sentenze in commento, EPPO ha inviato una lettera alla Commissione europea, ai sensi e per gli effetti di cui al considerando 16 del Regolamento condizionalità, denunciando il rifiuto della Polonia di collaborare nelle 23 indagini attualmente condotte dall'autorità europea per la persecuzione di reati finanziari transnazionali sul territorio polacco, fornendo dunque alla Commissione europea una motivazione assai valida, ancorché ovviamente non risolutiva, per attivare lo strumento in commento.¹¹⁰

Tuttavia, è del tutto evidente che la situazione creatasi in Ucraina chiaramente inciderà sui margini *politici* di attivazione del nuovo meccanismo. Da un lato, si potrebbe sperare che quei Paesi (*rectius*, governi) dell'Est Europa che vivono con maggior disaffezione l'appartenenza all'Unione europea abbiano visto, girandosi verso gli Urali, che fuori dai confini

¹⁰⁸ Il comunicato stampa del Tribunale costituzionale polacco è rinvenibile *online* all'indirizzo: <https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/wokanda/art/11784-ogolny-system-warunkowosci-w-zakresie-ochrony-budzetu-unii>.

¹⁰⁹ Per un'analisi recente della questione, si veda G. CAGGIANO, *La Corte di giustizia difende il principio del primato a fronte della ribellione delle corti costituzionali di Polonia, Ungheria e Romania*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2021, p. 473.

¹¹⁰ La lettera inviata da EPPO è rinvenibile *online* all'indirizzo: <https://www.epo.europa.eu/en/news/letter-sent-european-commission-regarding-polands-refusal-cooperate-epo>. Per un'analisi della questione, si veda M. ARTÉCHE, *Avoiding the inevitable? On Poland's lack of cooperation with the EPPO*, in *EU Law Live*, 3 marzo 2022.

dell'Unione ci sono soggetti che impongono limiti ben diversi dallo Stato di diritto e con modalità certamente più *invasive* di quelle previste nel Regolamento Condizionalità. Chissà, dunque, che ciò non possa portare ad una maggior europeizzazione delle linee politiche di quei Paesi; purtroppo, i primi segnali che giungono da Varsavia,¹¹¹ così come dall'Ungheria del Primo ministro Orbàn appena rieletto,¹¹² sono tutt'altro che incoraggianti. D'altro canto, è evidente che in un momento in cui la sola Polonia ospita la metà dei profughi ucraini¹¹³ e in cui le sfide più importanti per il futuro del processo di integrazione europea sono da raccogliere con decisioni da prendersi all'unanimità, per il noto peso intergovernativo che ancora ammantava la politica estera e di sicurezza comune, potrebbe non essere saggio aprire fronti di contrasto così profondi come quelli relativi al rispetto di valori comuni.

Certamente la crisi ucraina ha reso palese anche un certo disancoramento dell'asse tra Polonia e Ungheria, con la prima saldamente all'avanguardia delle posizioni più audaci nei confronti dell'aggressione russa e la seconda, al contrario, decisamente più cauta.¹¹⁴ La Commissione europea sembra volersi inserire in questa faglia: da un lato, essa ha recentemente annunciato di voler attivare il Regolamento condizionalità proprio nei confronti dell'Ungheria (e la circostanza per cui l'annuncio sia arrivato solo a valle della rielezione di Orbàn è chiaramente indice della dimensione politica, e non solo tecnica e finanziaria, dello strumento ora in esame, con buona pace del suo pur saldo ancoramento nell'art. 322 TFUE).¹¹⁵ Dall'altro lato, il Berlaymont sembra intenzionato ad approvare il Piano nazionale polacco di ripresa e resilienza (senza invece esprimersi su quello ungherese, allo stato ancora bloccato), non senza diverse resistenze del Parlamento europeo.¹¹⁶

Il dado è tratto, dunque, e la capacità applicativa del Regolamento condizionalità potrà dunque ora essere misurata in concreto (anche se, è lecito ipotizzare, il tempo che trascorrerà tra l'annuncio della sua attivazione e l'effettiva proposta, e poi effettiva sospensione, dei fondi europei erogati alla Repubblica ungherese potrebbe non essere limitato e i contrasti politici che certamente aprirà saranno fortemente influenzati dal generale contesto geopolitico in cui si inseriranno).

¹¹¹ L. BAYER, *War in Ukraine envelops EU rule-of-law fight at home*, in *Politico.eu*, 17 marzo 2022.

¹¹² T. MASTROBUONI, *Il trionfo di Orbàn: "Ho vinto contro tutti, compreso Zelensky"*, in *Repubblica*, 3 aprile 2022.

¹¹³ Z. WANAT, *Poland's generous welcome of Ukrainian refugees shows signs of strain*, in *Politico.eu*, 11 marzo 2022.

¹¹⁴ W. PRZYBYLSKI, *The end of the Budapest–Warsaw axis*, in *Politico.eu*, 2 aprile 2022.

¹¹⁵ L. BAYER, *EU launches process to slash Hungary's funds over rule-of-law breaches*, in *Politico.eu*, 5 aprile 2022.

¹¹⁶ Si veda, a tal proposito, la lettera inviata dal gruppo parlamentare dei Verdi alla Commissione europea il 24 marzo 2022, reperibile *online* all'indirizzo: https://www.greens-efa.eu/files/assets/docs/2022.03.24_-_letter_to_the_president_of_the_com_on_the_polish_rol.pdf. Si noti, in ogni caso, che al *question time* del 5 aprile 2022, la Presidente della Commissione U. Von der Leyen, rispondendo a precisa domanda dell'on. S. in 't Veld, ha affermato che non intende approvare il *Recovery Plan* polacco in vista della visita ufficiale che compirà in data 9 aprile 2022 (benché, evidentemente, nulla sia a sapersi per quanto concerne ciò che accadrà dopo quella visita). La registrazione completa è reperibile *online* all'indirizzo: <https://www.europarl.europa.eu/plenary/en/vod.html?mode=chapter&vodLanguage=EN&vodId=80bc6d08-a270-2925-06b3-5f8bb632d1ee&date=20220405#>.

Tuttavia, già nel suo periodo *sub iudice*, il Regolamento condizionalità ha dimostrato una certa capacità di deterrenza.¹¹⁷ Speriamo possa proseguire su questa strada, con effetti di magnitudo ancora maggiore.

¹¹⁷ Si pensi, ad esempio, alla minaccia operata dalla Commissione agli Enti locali polacchi che si erano auto-proclamati “*LGBTQI free zones*” di sospendere l’erogazione di fondi strutturali di cui erano beneficiari; essa ha sortito gli effetti sperati, nonostante il Regolamento condizionalità fosse ancora *sub iudice*, visto che solo pochi mesi dopo molti Enti locali hanno ritirato le proclamazioni. L. BAYER, Z. WANAT, *Commission questions Hungary and Poland on corruption, judiciary*, in *Politico.eu*, 20 novembre 2021.