



## **Avvocato generale Campos Sánchez-Bordona: i ricorsi dell'Ungheria e della Polonia contro il regime di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione in caso di violazione dei principi dello Stato di diritto devono essere respinti**

*Tale regime è stato adottato su una base giuridica appropriata, è compatibile con l'articolo 7 TUE e rispetta il principio della certezza del diritto*

Il 16 dicembre 2020 il legislatore dell'Unione ha adottato un regolamento <sup>1</sup> che stabilisce un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione in caso di violazione dei principi dello Stato di diritto negli Stati membri. Per conseguire tale obiettivo, il regolamento consente al Consiglio, su richiesta della Commissione europea, di adottare, tra l'altro, misure quali la sospensione dei pagamenti da effettuare a carico del bilancio dell'Unione o la sospensione dell'approvazione di uno o più programmi finanziati da quest'ultimo.

L'Ungheria e la Polonia hanno proposto i rispettivi ricorsi dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea, chiedendo l'annullamento del regolamento. I ricorsi vertono, tra l'altro, sull'assenza o sull'inadeguatezza della base giuridica scelta per il regolamento, sulla sua incompatibilità con l'articolo 7 TUE <sup>2</sup> e sulla violazione del principio della certezza del diritto.

Nelle sue conclusioni presentate in data odierna, l'avvocato generale Manuel Campos Sánchez-Bordona ricorda, in primo luogo, che l'obiettivo del regolamento è quello di creare **un meccanismo specifico per garantire la corretta esecuzione del bilancio dell'Unione**, laddove uno Stato membro commetta violazioni dei principi dello Stato di diritto che mettono a repentaglio la sana gestione dei fondi dell'Unione o i suoi interessi finanziari. In tale contesto, sottolinea che **il regolamento non intende tutelare lo Stato di diritto mediante un meccanismo sanzionatorio analogo a quello dell'articolo 7 TUE, ma, per preservare questo valore dell'Unione, istituisce uno strumento di condizionalità finanziaria**. A suo avviso, il potere discrezionale delle istituzioni dell'Unione giustifica tale scelta legislativa, che non può essere qualificata come manifestamente erronea, giacché il rispetto dei principi dello Stato di diritto può rivestire un'importanza per il buon funzionamento delle finanze pubbliche e per la corretta esecuzione del bilancio dell'Unione.

Egli ribadisce inoltre che il regolamento richiede **un nesso sufficientemente diretto** tra la violazione dello Stato di diritto e **l'esecuzione del bilancio**, sicché **non è applicabile a tutte le violazioni dello Stato di diritto, ma a quelle che hanno un nesso diretto con la gestione del bilancio dell'Unione**. D'altra parte, la tutela dei destinatari finali dei programmi di spesa finanziati dal bilancio dell'Unione è una misura tipica e razionale nella gestione concorrente di tali fondi, cosicché la rettifica finanziaria adottata dalle istituzioni dell'Unione deve essere sopportata dallo Stato membro inadempiente e non essere trasferita dal medesimo sui beneficiari dei fondi, che sono estranei a tale violazione. L'avvocato generale ritiene che sia l'obiettivo che il contenuto del **regolamento dimostrano che esso istituisce una regola finanziaria ai sensi dell'articolo 322 TFUE**, paragrafo 1, lettera a), e che, di conseguenza, **tale articolo ha potuto costituire una base giuridica appropriata ai fini della sua adozione**.

<sup>1</sup> Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione (GU L 2020, L 433, pag 1).

<sup>2</sup> Tale articolo prevede la possibilità di avviare un procedimento nei confronti di uno Stato membro nel caso di una seria violazione dei valori dell'Unione o di un evidente rischio di tale violazione.

In secondo luogo, l'avvocato generale ritiene che l'articolo 7 TUE non autorizzerebbe il legislatore dell'Unione ad introdurre un altro meccanismo analogo avente lo stesso obiettivo di tutela dello Stato di diritto e che applichi sanzioni analoghe. Tuttavia, ritiene che **l'articolo 7 TUE non impedisca che tale protezione sia apprestata attraverso altri strumenti esterni a quelli previsti da detta disposizione**, purché le loro caratteristiche essenziali siano diverse da quelle della protezione garantita da tale articolo. Ricorda che la Corte di giustizia ha già individuato le conseguenze che derivano dalla violazione dei valori dell'Unione, in concreto, nei settori del mandato d'arresto europeo e dell'indipendenza della magistratura nazionale, anche laddove, in tali casi, l'articolo 7 TUE non sia stato applicato.

L'avvocato generale ritiene che **siano compatibili con i Trattati** le norme emanate dalle istituzioni dell'Unione che cercano di reagire, **in ambiti specifici**, contro alcune violazioni del valore dello Stato di diritto che incidono sulla gestione del bilancio. Mentre l'articolo 7 TUE subordina l'adozione di misure alla constatazione di una violazione grave e persistente dei valori dell'Unione da parte di uno Stato membro, **il regolamento ha ad oggetto solo la violazione** dei principi dello Stato di diritto da parte di uno Stato membro, che **compromette o rischia di compromettere**, seriamente e in modo diretto, **la sana gestione finanziaria del bilancio o la tutela degli interessi finanziari dell'Unione**.

Secondo l'avvocato generale, **il meccanismo del regolamento è simile ad altri strumenti di condizionalità finanziaria e di esecuzione del bilancio esistenti in diversi settori del diritto dell'Unione** e non a quello di cui all'articolo 7 TUE. Inoltre, a differenza del regolamento, l'articolo 7 TUE richiede che vi sia una violazione grave e persistente **di uno qualsiasi dei valori dell'Unione** e non solo dello Stato di diritto. Pertanto, la limitazione della competenza della Corte di giustizia, prevista dall'articolo 269 TFUE in combinato disposto con l'articolo 7 TUE, non si applica al regolamento, che rimane soggetto al pieno controllo di legittimità previsto dall'articolo 263 TFUE. Allo stesso modo, la procedura decisionale di cui all'articolo 6 del regolamento differisce da quella prevista all'articolo 7 TUE e non viola il principio dell'equilibrio istituzionale, poiché l'attribuzione al Consiglio delle competenze di esecuzione trova collocazione nella nozione ampia di esecuzione di bilancio di cui all'articolo 322 TFUE, paragrafo 1, lettera a), e non viola l'articolo 317 TFUE, che conferisce alla Commissione il potere di esecuzione del bilancio in senso stretto. L'avvocato generale ritiene pertanto che **il regolamento sia compatibile con l'articolo 7 TUE**.

In terzo luogo, l'avvocato generale ritiene che, sebbene la nozione di Stato di diritto quale valore dell'Unione sia ampia, **il legislatore dell'Unione è autorizzato a precisarla** in un settore sostanziale particolare, come quello dell'esecuzione di bilancio, ai fini dell'istituzione di un meccanismo di condizionalità finanziaria. A tal proposito, ricorda che il regolamento elenca **sette principi giuridici**<sup>3</sup>, che devono essere interpretati alla luce degli altri valori e principi dell'Unione sanciti nell'articolo 2 TUE. Inoltre, l'articolo 3 del regolamento illustra alcuni indicatori di violazione dei principi dello Stato di diritto e l'articolo 4, paragrafo 2, dello stesso contiene un elenco indicativo degli elementi nei quali si possono verificare le violazioni di tali principi. In questo modo, limita le violazioni che potrebbero portare all'adozione delle misure di condizionalità del regolamento, collegandole all'esistenza di un nesso diretto con l'esecuzione del bilancio dell'Unione. Entrambi gli elementi sottolineano l'impegno del legislatore ad agevolare l'applicazione dei principi dello Stato di diritto e ad aumentare la certezza del diritto.

Secondo l'avvocato generale, la caratterizzazione dello Stato di diritto con riferimento a tali principi **soddisfa i requisiti minimi di chiarezza, precisione e prevedibilità posti dalla certezza del diritto**. Infatti, gli Stati membri hanno un livello di conoscenza sufficiente degli obblighi che ne derivano, tanto più se si considera che, per la maggior parte, sono stati sviluppati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

---

<sup>3</sup> I principi di legalità, in base alla quale il processo legislativo deve essere trasparente, responsabile, democratico e pluralistico; di certezza del diritto; di divieto di arbitrarietà del potere esecutivo; di tutela giurisdizionale effettiva, compreso l'accesso alla giustizia, da parte di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali, anche per quanto riguarda i diritti fondamentali; di separazione dei poteri; di non-discriminazione e di uguaglianza di fronte alla legge.

In tali circostanze, l'avvocato generale propone che **la Corte respinga i ricorsi di annullamento proposti dall'Ungheria e dalla Polonia.**

---

**NOTA:** Le conclusioni dell'avvocato generale non vincolano la Corte di giustizia. Il compito dell'avvocato generale consiste nel proporre alla Corte, in piena indipendenza, una soluzione giuridica nella causa per la quale è stato designato. I giudici della Corte cominciano adesso a deliberare in questa causa. La sentenza sarà pronunciata in una data successiva.

**NOTA:** Con il ricorso di annullamento si chiede l'annullamento degli atti delle istituzioni dell'Unione contrari al diritto dell'Unione. In presenza di determinati requisiti, gli Stati membri, le istituzioni europee e i singoli cittadini possono promuovere ricorso di annullamento dinanzi alla Corte di giustizia o al Tribunale dell'Unione europea. Se il ricorso è accolto, l'atto è annullato e l'istituzione interessata deve colmare l'eventuale lacuna giuridica provocata dall'annullamento di tale atto.

---

*Documento non ufficiale ad uso degli organi d'informazione che non impegna la Corte di giustizia.*

*Il testo integrale delle conclusioni nelle cause [C-156/21](#) e [C-157/21](#) è pubblicato sul sito CURIA il giorno della lettura.*

*Contatto stampa: Cristina Marzagalli ☎ (+352) 4303 8575*

*Immagini della lettura delle conclusioni sono disponibili su «[Europe by Satellite](#)» ☎ (+32) 2 2964106.*