



Misure di protezione del bilancio dell'Unione: la Corte di giustizia, riunita in seduta plenaria, respinge i ricorsi proposti dall'Ungheria e dalla Polonia contro il meccanismo di condizionalità che subordina il beneficio di finanziamenti provenienti dal bilancio dell'Unione al rispetto da parte degli Stati membri dei principi dello Stato di diritto

Tale meccanismo è stato adottato sul fondamento di una base giuridica adeguata, è compatibile con la procedura prevista all'articolo 7 TUE e rispetta in particolare i limiti delle competenze attribuite all'Unione e il principio della certezza del diritto

Il 16 dicembre 2020, il Parlamento e il Consiglio hanno adottato un regolamento¹ che istituisce un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione in caso di violazioni dei principi dello Stato di diritto negli Stati membri. Per realizzare tale obiettivo, il regolamento consente al Consiglio, su proposta della Commissione, di adottare misure di protezione quali la sospensione dei pagamenti a carico del bilancio dell'Unione o la sospensione dell'approvazione di uno o più programmi a carico di tale bilancio².

L'Ungheria e la Polonia hanno proposto ciascuna un ricorso dinanzi alla Corte di giustizia chiedendo l'annullamento di tale regolamento. Esse fondano i loro rispettivi ricorsi in particolare sull'assenza di una base giuridica adeguata nei Trattati UE e FUE, sull'elusione della procedura prevista all'articolo 7 TUE³, sul superamento dei limiti delle competenze dell'Unione e sulla violazione del principio della certezza del diritto. A sostegno dei loro argomenti, l'Ungheria e la Polonia hanno fatto riferimento a un **parere riservato del servizio giuridico del Consiglio** vertente sulla proposta iniziale che ha portato al regolamento, il che **viene ammesso dalla Corte**, nonostante le obiezioni del Consiglio, in forza dell'**interesse pubblico prevalente costituito dalla trasparenza della procedura legislativa**.

In queste due cause, l'Ungheria e la Polonia si sono reciprocamente sostenute, mentre il Belgio, la Danimarca, la Germania, l'Irlanda, la Spagna, la Francia, il Lussemburgo, i Paesi Bassi, la Finlandia, la Svezia e la Commissione sono intervenuti a sostegno del Parlamento e del Consiglio. Su domanda del Parlamento, la Corte ha trattato tali cause con procedimento accelerato. Tali cause sono state inoltre attribuite alla seduta plenaria della Corte, tenuto conto dell'importanza fondamentale della questione da esse sollevata in merito alle soluzioni che possono derivare dai Trattati al fine di consentire all'Unione di difendere il proprio bilancio e i propri interessi finanziari di fronte a violazioni dei principi dello Stato di diritto negli Stati membri.

La Corte constata, in primo luogo, per quanto riguarda la base giuridica del regolamento, che la procedura prevista dal regolamento può essere avviata solo nel caso in cui sussistano motivi fondati per ritenere non soltanto che in uno Stato membro si verificano violazioni dei principi dello Stato di diritto, ma soprattutto che tali violazioni compromettano o rischiano seriamente di compromettere in modo sufficientemente diretto la sana gestione finanziaria del bilancio

¹ 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 2020, L 4331, pag. 1).

² Il regolamento tutela tuttavia, in casi del genere, i legittimi interessi dei destinatari finali e dei beneficiari.

³ L'articolo 7 TUE prevede la possibilità di avviare una procedura contro uno Stato membro in caso di violazione grave dei valori dell'Unione o in caso di evidente rischio di una violazione del genere.

dell'Unione o la tutela dei suoi interessi finanziari. Inoltre, le misure che possono essere adottate in forza del regolamento si riferiscono esclusivamente all'esecuzione del bilancio dell'Unione e sono tutte atte a limitare i finanziamenti provenienti da tale bilancio a seconda dell'impatto su quest'ultimo di un simile pregiudizio o di un simile rischio serio. **Il regolamento mira, pertanto, a proteggere il bilancio dell'Unione da pregiudizi derivanti in modo sufficientemente diretto da violazioni dei principi dello Stato di diritto, e non già a sanzionare, di per sé, violazioni del genere.**

A tale riguardo, la Corte ricorda che **il rispetto da parte degli Stati membri dei valori comuni sui quali l'Unione si fonda, che sono stati identificati e condivisi dai medesimi, e che definiscono l'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune a tali Stati⁴, tra i quali lo Stato di diritto e la solidarietà, giustifica la fiducia reciproca tra tali Stati. Poiché tale rispetto costituisce quindi una condizione per il godimento di tutti i diritti derivanti dall'applicazione dei Trattati a uno Stato membro, l'Unione deve essere in grado, nei limiti delle sue attribuzioni, di difendere tali valori.**

La Corte precisa su tale punto, da un lato, che **il rispetto di tali valori 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.** Dall'altro lato, essa sottolinea che **il bilancio dell'Unione è uno dei principali strumenti che consentono di concretizzare, nelle politiche e nelle azioni dell'Unione, il principio fondamentale di solidarietà tra Stati membri e che l'attuazione del principio in questione, mediante il bilancio, si basa sulla fiducia reciproca tra di essi nell'utilizzo responsabile delle risorse comuni iscritte in bilancio.**

Orbene, **la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione e gli interessi finanziari dell'Unione possono essere gravemente compromessi da violazioni dei principi dello Stato di diritto commesse in uno Stato membro.** Invero, tali violazioni possono comportare, in particolare, l'assenza di garanzia che spese rientranti nel 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.

Pertanto, **un «meccanismo di condizionalità» orizzontale, come quello istituito dal regolamento, che subordina il beneficio di finanziamenti provenienti dal bilancio dell'Unione al rispetto da parte di uno Stato membro dei principi dello Stato di diritto, può rientrare nella competenza, conferita dai Trattati all'Unione, di stabilire «regole finanziarie» relative all'esecuzione del bilancio dell'Unione.**

In secondo luogo, la Corte constata che la procedura istituita dal **regolamento non elude la procedura prevista all'articolo 7 TUE e rispetta i limiti delle competenze attribuite all'Unione.**

Infatti, la procedura prevista all'articolo 7 TUE ha lo scopo di consentire al Consiglio di sanzionare violazioni gravi e persistenti di ciascuno dei valori comuni sui quali l'Unione si fonda e che definiscono la sua identità, al fine, in particolare, di ingiungere allo Stato membro interessato di porre fine a tali violazioni. Il regolamento mira invece a proteggere il bilancio dell'Unione, e ciò soltanto in caso di violazione dei principi dello Stato di diritto in uno Stato membro che compromette o rischia seriamente di compromettere l'esecuzione efficiente di tale bilancio. Di conseguenza, **la procedura prevista all'articolo 7 TUE e quella istituita dal regolamento perseguono scopi diversi e hanno ciascuna un oggetto nettamente distinto.**

Inoltre, poiché il regolamento consente alla Commissione e al Consiglio di esaminare solo situazioni o condotte imputabili alle autorità di uno Stato membro e che risultano rilevanti per l'esecuzione efficiente del bilancio dell'Unione, **i poteri conferiti a tali istituzioni dal regolamento di cui trattasi non travalicano i limiti delle competenze attribuite all'Unione.**

⁴ I valori fondanti dell'Unione e comuni agli Stati membri, contenuti nell'articolo 2 TUE, comprendono quelli del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, in una società caratterizzata in particolare dalla non discriminazione, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini.

In terzo luogo, quanto all'argomento dell'Ungheria e della Polonia vertente sulla violazione del principio della **certezza del diritto**, in particolare in quanto il regolamento non definirebbe la nozione di «Stato di diritto» né i suoi principi, la Corte sottolinea che i principi contemplati nel regolamento, in quanto elementi costitutivi di tale nozione⁵, sono stati ampiamente elaborati nella sua giurisprudenza, che tali principi trovano la loro fonte in **valori comuni riconosciuti e applicati anche dagli Stati membri** nei loro rispettivi ordinamenti giuridici e che essi derivano da una **nozione di «Stato di diritto» che gli Stati membri condividono** e cui aderiscono, quale valore comune alle loro tradizioni costituzionali. Di conseguenza, la Corte ritiene che **gli Stati membri siano in grado di determinare con sufficiente precisione il contenuto essenziale e i requisiti derivanti da ciascuno di tali principi**.

In più, la Corte precisa che il regolamento richiede, per l'adozione delle misure di protezione da esso previste, che venga accertato un **nesso effettivo** tra una violazione di un principio dello Stato di diritto e un pregiudizio o un rischio serio di pregiudizio per la sana gestione finanziaria dell'Unione o per i suoi interessi finanziari e che una violazione del genere debba interessare una **situazione o una condotta** imputabile a un'autorità di uno Stato membro e **rilevante per l'esecuzione efficiente del bilancio** dell'Unione. Essa rileva che la **nozione di «rischio serio» è precisata nella normativa finanziaria** dell'Unione e sottolinea che le **misure di protezione** che possono essere adottate devono essere **strettamente proporzionate all'impatto** della violazione constatata sul bilancio dell'Unione. In particolare, secondo la Corte, è solo nella misura strettamente necessaria a conseguire l'obiettivo di **proteggere tale bilancio nel suo complesso** che tali misure possono riguardare azioni e programmi diversi da quelli pregiudicati da una simile violazione. Infine, constatando che la Commissione deve rispettare, sotto il controllo del giudice dell'Unione, **requisiti procedurali rigorosi** che implicano in particolare **varie consultazioni dello Stato membro interessato**, la Corte conclude che **il regolamento soddisfa i requisiti del principio della certezza del diritto**.

Alla luce di ciò, **la Corte respinge i ricorsi proposti dall'Ungheria e dalla Polonia nel loro complesso**.

IMPORTANTE: Il ricorso di annullamento mira a far annullare atti delle istituzioni dell'Unione contrari al diritto dell'Unione. A determinate condizioni, gli Stati membri, le istituzioni europee e i privati possono investire la Corte di giustizia o il Tribunale di un ricorso di annullamento. Se il ricorso è fondato, l'atto viene annullato. L'istituzione interessata deve rimediare all'eventuale lacuna giuridica creata dall'annullamento dell'atto.

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

Il testo integrale e la sintesi delle sentenze ([C-156/21](#) e [C-157/21](#)) sono pubblicati sul sito CURIA il giorno della pronuncia

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

Immagine della pronuncia della sentenza sono disponibili su «[Europe by Satellite](#)» ☎ (+32) 2 2964106

⁵ Secondo il regolamento, in tale nozione rientrano i principi di legalità, in base alla quale il processo legislativo deve essere trasparente, responsabile, democratico e pluralistico; certezza del diritto; divieto di arbitrarietà del potere esecutivo; tutela giurisdizionale effettiva, compreso l'accesso alla giustizia, da parte di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali, anche per quanto riguarda i diritti fondamentali; separazione dei poteri; non-discriminazione e uguaglianza di fronte alla legge.