

La Corte di giustizia conferma la legittimità del regolamento sulla condizionalità finanziaria. L'Italia, unico tra gli Stati fondatori, non interviene

Paola Mori (Professore ordinario di diritto dell'Unione europea, Università *Magna Graecia* di Catanzaro) – 17 febbraio 2022

Il 16 febbraio 2022 la Corte di giustizia ha respinto *in toto* i ricorsi proposti da Ungheria e Polonia per l'annullamento del regolamento relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione (2020/2092/UE, GUUE 2020, L 433I, p. 1). La Corte ha infatti ritenuto che il regolamento è stato adottato sul fondamento di una base giuridica adeguata, ovvero l'art. 322, par. 1, a) TFUE; che lo stesso è compatibile con la procedura prevista all'art. 7 TUE in quanto non istituisce una procedura parallela a quella da questo prevista; e che, più in generale, il regolamento rispetta i limiti delle competenze attribuite all'Unione e il principio della certezza del diritto.

Molto attese, le due sentenze, rese con procedimento accelerato su richiesta del Parlamento europeo, si inseriscono nella giurisprudenza di Lussemburgo relativa ai valori fondamentali comuni sanciti nell'art. 2 TUE; valori messi in discussione ormai troppo spesso e con troppa pervicacia da alcuni Stati membri: si pensi ai casi riguardanti le violazioni dello Stato di diritto in Polonia, Ungheria, Romania e ai contrasti che hanno visto le Corti costituzionali di questi Paesi opporsi alla Corte di giustizia disconoscendo il principio del primato del diritto dell'Unione (in argomento v. P. MORI, *Il primato dei valori comuni dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2021, p. 427 ss.; F. DONATI, *Un nuovo scontro sullo Stato di diritto e sull'indipendenza della magistratura nell'Unione europea*, in *I Post di AISDUE*, sezione Articoli, n. 2, 2022, p. 19 ss.).

Ma soprattutto, eliminando qualsiasi dubbio sulla legittimità del regolamento sulla condizionalità, le due sentenze, rese significativamente in seduta plenaria, consentono di definire una questione politica fondamentale e di superare quella fase di stallo che era seguita al “compromesso” raggiunto in seno al Consiglio europeo nel dicembre 2020 e che aveva poi portato ad una contrapposizione tra il Parlamento europeo e la Commissione.

Si ricorderà, infatti, che l'Ungheria e la Polonia si erano decisamente opposte all'adozione del regolamento, ma non potendo impedirne l'approvazione, in quanto l'art. 322, par. 1, TFUE, che ne è la base giuridica, prevede la maggioranza qualificata, avevano boicottato l'adozione del piano finanziario pluriennale 2021-2027 e del piano *Next Generation EU*, per la

cui approvazione è invece richiesta l'unanimità. La situazione si era sbloccata appunto al Consiglio europeo di dicembre 2020, grazie a un "impegno" preso dalla Commissione sulla portata e l'applicazione del regolamento. Tale impegno faceva stato, infatti dell'intenzione della Commissione di "elaborare e adottare linee guida sulle modalità con cui applicherà il regolamento, compresa una metodologia per effettuare la propria valutazione. Tali linee guida saranno elaborate in stretta consultazione con gli Stati membri. Qualora venga introdotto un ricorso di annullamento in relazione al regolamento, le linee guida saranno messe a punto successivamente alla sentenza della Corte di giustizia, in modo da incorporarvi eventuali elementi pertinenti derivanti da detta sentenza".

Se l'inedita, e non poco anomala, soluzione raggiunta in seno al Consiglio europeo aveva smorzato l'opposizione polacca e ungherese permettendo l'adozione del regolamento, tuttavia i ricorsi di annullamento immediatamente introdotti dall'Ungheria e dalla Polonia dopo la sua entrata in vigore, ne avevano di fatto sospeso l'applicazione da parte della Commissione. E proprio questa sospensione è stata fortemente criticata dal Parlamento europeo il quale, a fronte delle persistenti e continue violazioni dei principi dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali da parte di questi due Stati, ha prima sollecitato la Commissione a prendere nei loro confronti le misure di condizionalità finanziaria previste da tale regolamento, e ha poi introdotto un ricorso in carenza nei confronti dell'esecutivo di Bruxelles.

In questa sede non intendo affrontare le questioni giuridiche sottese a queste vicende, né è mia intenzione esaminare la motivazione delle due sentenze, esercizio questo che richiederebbe evidentemente ben maggiore tempo e riflessione.

Preme qui invece sottolineare l'importanza politico-costituzionale delle due sentenze della Corte di giustizia la quale, riconoscendo la piena legittimità del regolamento sulla condizionalità, ha messo la Commissione in condizione di poter far ricorso a quello che forse è l'unico strumento di pressione realmente efficace per spingere gli Stati membri ad onorare gli impegni, in specie il rispetto dei valori comuni di cui all'art. 2 TUE, assunti con l'adesione all'Unione europea: la leva finanziaria.

L'importanza politico-costituzionale delle sentenze è comprovata, oltre che dalla circostanza che la decisione sia stata presa dalla Corte in seduta plenaria, anche dal numero degli Stati membri intervenuti in causa a sostegno del Parlamento europeo e del Consiglio, ben dieci: Belgio, Danimarca, Germania, Irlanda, Spagna, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Finlandia, Svezia. Manca invece l'Italia.

Il silenzio dell'Italia, unico assente tra gli Stati fondatori, è stupefacente. Il Governo italiano ha evidentemente ritenuto di non assumere posizione rispetto a una questione in cui è messa in discussione la validità di uno strumento diretto a garantire che la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione, e quindi gli interessi finanziari di questa, non siano gravemente compromessi da violazioni dei principi dello Stato di diritto commesse in

uno Stato membro. Negligenza o scelta politica? Difficile rispondere alla domanda.

Come è noto, ai sensi dell'art. 42 della l. 234 del 2012, la decisione sull'opportunità di un ricorso o di un intervento davanti alla Corte è presa dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro per gli affari europei, in raccordo con il Ministro degli affari esteri e d'intesa con i Ministri interessati (ove necessario, dopo aver riferito al Consiglio dei Ministri). A questo scopo, il Dipartimento per le Politiche Europee, d'intesa con il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale e l'Agente del Governo dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea, convoca periodicamente riunioni di coordinamento allo scopo di attivare un raccordo sistematico tra le amministrazioni interessate e l'Avvocatura generale dello Stato per l'individuazione dei casi in cui vi siano situazioni di rilevante interesse nazionale da tutelare innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

Vero è che la prassi italiana attesta una scarsa predisposizione ad intervenire in causa (v. G. D'AGNONE, *Alcune osservazioni in merito agli interventi dell'Italia in procedimenti in corso davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Osservatorio europeo*, dirittounioneuropea.eu, 2017). Tuttavia, non si può non stigmatizzare il fatto che in un caso di una tale importanza politico-costituzionale, nel momento in cui un gruppo di Stati membri attenta gravemente e insistentemente alle fondamenta del sistema europeo, l'Italia, consapevole o inconsapevole, tace.