

## La mancata applicazione del meccanismo di condizionalità: carenza o incoerenza?

Miriana Lanotte (Dottoranda di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università *Alma Mater Studiorum* di Bologna) – 16 novembre 2021

SOMMARIO: 1. Il difficile *iter* di approvazione del regolamento relativo alla condizionalità democratica. – 2. Il compromesso politico, l'immediata reazione del Parlamento europeo e l'inerzia della Commissione. – 3. L'azione in carenza nei confronti della Commissione. – 4. Conclusioni.

1. Il 29 ottobre 2021, su richiesta del Presidente Sassoli, il Parlamento ha presentato alla Corte di Giustizia un ricorso in carenza ai sensi dell'art. 265 TFUE contro la Commissione per la mancata applicazione del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 ([Lettera del Presidente Sassoli al servizio giuridico del Parlamento](#)).

Il presente scritto intende svolgere alcune considerazioni sul rapporto interistituzionale, tramutatosi in conflitto, tra Parlamento e Commissione circa l'applicazione del nuovo strumento, per poi interrogarsi sull'ammissibilità del ricorso in carenza proposto.

Preliminarmente, occorre tuttavia ricordare che l'adozione del regolamento approvato il 16 dicembre 2020 è stata fortemente osteggiata dalla Polonia e dall'Ungheria, le quali – ben consapevoli di essere le prime interessate dalla possibile applicazione del meccanismo – hanno posto il veto sul bilancio UE provocando un blocco dei negoziati sul Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 ([Recovery Plan, Ungheria e Polonia mettono il veto sul bilancio Ue, in Euractiv, 16 novembre 2020](#)). Il periodo di stallo è stato poi superato grazie alla mediazione della presidenza tedesca del Consiglio, la quale ha negoziato un accordo inserito nelle conclusioni del Consiglio europeo del 10 e 11 dicembre 2020 ([Conclusioni del Consiglio europeo, 10 e 11 dicembre 2020, EUCO 22/20](#)). E il compromesso politico – è bene ricordarlo – ha previsto che l'adozione delle misure sanzionatorie stabilite dal regolamento fosse subordinata alla formulazione di linee guida concernenti le modalità di applicazione dello stesso e che, in caso di presentazione di un

ricorso di annullamento, le linee guida sarebbero state elaborate successivamente alla sentenza della Corte di Giustizia.

2. Le reazioni di Parlamento e Commissione alla trattativa politica sono state diametralmente opposte.

Da una parte, si può notare l'approccio più rigido del Parlamento dinnanzi al potenziamento della dimensione intergovernativa, attraverso la quale si è realizzato un sistema poco chiaro di rinvio incrociato tra linee-guida e controllo giurisdizionale (di legittimità) sul regolamento.

Lo spostamento del centro decisionale è stato immediatamente criticato dal Parlamento il quale, all'indomani dell'approvazione del meccanismo, ha rilevato, da un lato, il difetto di competenze legislative in capo al Consiglio europeo e, dall'altro lato, la mancata inclusione della dichiarazione politica nel testo dell'atto legislativo. Ne discende l'impossibilità di utilizzare la richiamata dichiarazione per interpretare le disposizioni del regolamento ovvero per modificarne l'applicabilità, lo scopo e l'ambito di applicazione (Risoluzione del Parlamento europeo *sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027, l'accordo interistituzionale, lo strumento dell'Unione europea per la ripresa e il regolamento sullo Stato di diritto*, 17 dicembre 2020, [\(2020/2923\(RSP\)\)](#)). Inoltre, il Parlamento ha ribadito con fermezza che i ricorsi di annullamento proposti da Polonia e Ungheria (Corte di giustizia, causa C-156/21, [Ungheria c. Parlamento e Consiglio](#); Corte di giustizia, causa C-157/21, [Polonia c. Parlamento e Consiglio](#)) non hanno effetto sospensivo ai sensi dell'art. 278 TFUE e che l'applicazione del regolamento non può essere subordinata alla adozione di orientamenti posto che il testo concordato è sufficientemente chiaro e non sono previsti strumenti di attuazione (Risoluzione del Parlamento europeo *sull'applicazione del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092, il meccanismo di condizionalità dello Stato di diritto*, 25 marzo 2021, [\(2021/2582\(RSP\)\)](#)).

Dall'altra parte, invece, si può riscontrare un atteggiamento remissivo della Commissione dinanzi al compromesso politico. Essa, infatti, non ha elaborato gli orientamenti relativi all'applicazione del regolamento, restando in attesa della pronuncia della Corte di Giustizia.

Il silenzio della Commissione, invero, pare incoerente rispetto all'attivismo mostrato sinora. La crescente e preoccupante crisi dello Stato di diritto ha favorito un approccio intransigente e finanche creativo da parte della Commissione a difesa dei valori fondamentali e fondativi dell'Unione ([B. NASCIMBENE, \*Il rispetto della Rule of law e lo strumento finanziario. La "Condizionalità"\*, in \*Eurojus\*, 27 settembre 2021, p. 172 ss.](#); [N. LAZZERINI, \*Le recenti iniziative delle istituzioni europee nel contesto della crisi dello Stato\*](#)

[di diritto in Polonia: prove di potenziamento degli “anticorpi” dei Trattati? in Osservatorio sulle fonti, 25 marzo 2018\).](#)

In tal senso, occorre innanzitutto richiamare il nuovo quadro per rafforzare lo Stato di diritto (Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto*, 11 marzo 2014, [COM\(2014\) 158 final](#)) e il meccanismo europeo per lo Stato di diritto (Comunicazione della Commissione, *Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione*, 3 aprile 2019, [COM\(2019\)163](#)), entrambi strumenti di natura eminentemente dialogica volti ad identificare situazioni critiche concernenti la violazione dello Stato di diritto, risolvere queste ultime in composizione amichevole con lo Stato interessato e promuovere una collaborazione interistituzionale.

Ancora, si deve ricordare il profuso impegno della Commissione nella tutela dei valori di cui all'art. 2 TUE, dimostrato con l'attivazione di una proposta motivata di decisione del Consiglio ex art. 7, par.1, TUE riguardante la Polonia ([Proposta di decisione del Consiglio sulla constatazione dell'esistenza di un evidente rischio dello Stato di diritto da parte della Repubblica della Polonia, 20 dicembre 2017, COM\(2017\)0835](#)), e di numerose procedure di infrazione nei confronti della stessa Polonia e Ungheria (tra le altre, Corte di giustizia, sentenza del 24 giugno 2019, causa C-619/18 [Commissione c. Polonia \(Indipendenza della Corte Suprema\)](#); Corte di giustizia, sentenza del 5 novembre 2019, causa C-192/18, [Commissione c. Polonia \(Indipendenza dei tribunali ordinari\)](#); Corte di giustizia, sentenza del 15 luglio 2021, causa C-791/19, [Commissione c. Polonia \(Regime disciplinare dei giudici\)](#); Comunicato Commissione, [Valori fondanti dell'UE: la Commissione avvia un'azione legale contro Ungheria e Polonia per violazione dei diritti fondamentali delle persone LGBTIQ](#), 15 luglio 2021).

A ciò si aggiunga che la Commissione, nell'ambito del ricorso per inadempimento C-204/21 Commissione/ Polonia, aveva richiesto e ottenuto il provvedimento provvisorio della sospensione delle disposizioni nazionali relative all'organizzazione dell'ordinamento giudiziario (Corte di giustizia, ordinanza del 14 luglio 2021, causa C-204/21 R, [Commissione/Polonia](#)), al cui mancato rispetto da parte della Polonia è seguita, sempre su richiesta della Commissione, l'irrogazione della penalità di mora di un milione di euro al giorno (Comunicato ordinanza della Vicepresidente della Corte, del 27 ottobre 2021, nella causa C-204/21 R, [Commissione c. Polonia](#)).

Orbene, a prescindere dagli elementi sin qui riportati e indipendentemente dalle recenti dichiarazioni della Presidente Ursula von der Leyen circa la possibilità di penalizzare la Polonia nell'uso dei fondi europei ([Il premier](#)

*polacco Morawiecki: "L'Ue non è uno Stato non accettiamo ricatti". Von der Leyen "Non permetteremo che i nostri valori siano messi a rischio"*, in *Euractiv*, 19 ottobre 2021), resta da capire se il silenzio della Commissione possa essere oggetto di un ricorso in carenza ai sensi dell'art. 265 TFUE. Come anticipato in premessa, è su questo specifico punto che si intende concentrare l'attenzione.

3. Poiché – come noto – la Commissione dispone di un ampio margine discrezionale nel decidere se aprire una procedura di infrazione, è plausibile (e probabile) che la Corte di giustizia, in ossequio ad una giurisprudenza consolidata (Corte di giustizia, sentenza 10 aprile 2003, cause riunite C-20/01 e C-28/01, Commissione c. Germania, punto 30), dichiari irricevibile il ricorso introdotto dal Parlamento.

Nondimeno, ad una più attenta valutazione non sembra potersi escludere una carenza della Commissione. In particolare, il regolamento, all'art. 6, prevede due fasi: la prima, in base alla quale, qualora sussistano le condizioni di cui all'art. 4 (ovverosia la violazione dello Stato di diritto da parte dello Stato membro che compromette o rischia di compromettere la sana gestione finanziaria del bilancio o la tutela degli interessi finanziari), la Commissione trasmette allo Stato interessato una notifica scritta in cui espone gli elementi di fatto e i motivi su cui si fonda la violazione; la seconda fase in cui la Commissione, qualora dovesse ritenere i correttivi apprestati dallo Stato membro non risolutivi, può presentare una proposta di decisione di esecuzione al Consiglio relativa alle opportune misure sanzionatorie da adottare.

A ben vedere, si potrebbe argomentare che almeno nella prima parte della procedura (art. 6 par. 1, regolamento), sussista in capo alla Commissione un obbligo di agire. A sostegno di ciò occorre valorizzare due elementi.

In primo luogo, la Commissione è competente ad applicare il regolamento non per qualsiasi inadempimento di uno Stato membro, ma per violazioni specifiche dei valori fondativi dell'Unione che si ripercuotono sugli interessi finanziari europei. Il meccanismo della "condizionalità democratica" non instaura solo una relazione tra rispetto dei valori ex art. 2 TUE ed erogazione dei fondi europei, ma combina due obiettivi preminenti, quali la tutela degli interessi finanziari europei – espressamente prescritta dall'art. 325 TFUE – e la tutela dello Stato di diritto, creando tra essi una reciproca interconnessione.

In secondo luogo, l'accertamento della violazione dello Stato di diritto, a differenza della procedura politica di cui all'art. 7 TUE, non deve sottostare alla doppia votazione di Consiglio e Consiglio europeo, ma deve essere condotto dalla Commissione tenendo conto degli indici sintomatici elencati, non esaustivamente, dall'art. 3 e delle pertinenti informazioni provenienti

delle fonti disponibili, comprese le decisioni, le conclusioni, le raccomandazioni delle istituzioni dell'Unione e di altre organizzazioni internazionali competenti come stabilito dall'art. 6, par. 3 del regolamento.

Se l'obiettivo è garantire che gli Stati membri beneficiari di fondi europei rispettino i valori di cui all'art. 2 TUE, tale strumento non può essere utilizzato discrezionalmente. Proprio in un momento in cui l'Unione in maniera straordinaria ed eccezionale ha finanziato debito comune, la valutazione di conformità alla *Rule of Law* dovrebbe essere compiuta dalla Commissione con continuità e rigore prima dell'erogazione dei fondi e durante la gestione degli stessi. Diversamente, il rischio è quello di vanificare l'effetto utile del meccanismo di condizionalità.

Ne consegue che la stessa Commissione, nel momento in cui sottolinea nella Relazione sullo Stato di diritto 2021 (Comunicazione della Commissione, Relazione sullo Stato di diritto 2021, 20 luglio 2021, [\(COM\)2021 700 final](#)), che in diversi Stati membri sussistono gravi motivi di preoccupazione che non riescono ad essere ridimensionati attraverso il dialogo con il Paese interessato, non può per ragioni di opportunità decidere di non usare lo strumento del regolamento. Ciò è ancora più vero nei casi in cui la Corte di giustizia ha già accertato una violazione del principio dello Stato di diritto da parte di uno Stato membro suscettibile di incidere sugli interessi finanziari (tra le altre, Corte di giustizia, sentenza del 19 novembre 2019, cause C-585/18, C-624/18 e C-625/18, [A.K. e a.](#); Corte di giustizia, sentenza del 26 marzo 2020, cause riunite C-558/18 e C-563/18, [Miasto Łowicz e Prokurator Generalny](#); Corte di giustizia, sentenza del 2 marzo 2021, causa C-824/18, [A.B. e a.](#); Comunicato stampa n. 204/21, sentenza nelle cause riunite C-748/19 e C-754/19, Procedimenti penali a carico di WB e altri). Il meccanismo di condizionalità, infatti, è, in virtù del considerando n. 14, integrativo degli altri strumenti che tutelano i valori di cui all'art. 2 TUE e dovrebbe essere utilizzato proprio quando, come stabilito dall'art. 6, par. 1, del regolamento, la Commissione *“non ritenga che altre procedure previste dalla legislazione dell'Unione le consentano di proteggere più efficacemente il bilancio dell'Unione”*.

**4.** È evidente che la tesi a sostegno di un obbligo di agire in capo alla Commissione si fonda sull'interpretazione teleologica del regolamento che, invero, cerca di risolvere un problema politico, quello della mancanza di uno strumento efficace per tutelare le violazioni dello Stato di diritto.

In quest'ottica – consapevoli che il ricorso sarà, con ogni probabilità, dichiarato irricevibile – la proposizione dell'azione in carenza costituisce una

mossa politica volta a sollecitare l'intervento della Commissione e a potenziare una strategia in difesa dello Stato di diritto.

È in questo solco che si iscrive la necessità che tutte le istituzioni – nel caso di specie la Commissione – facciano fronte comune mediante gli strumenti a disposizione per la salvaguardia dei valori europei. ([L. S. ROSSI, \*Il valore giuridico dei valori. L'art. 2 TUE: relazione con altre disposizioni del diritto primario e rimedi giurisdizionali\*, in \*Federalismi\*, 17 giugno 2020](#)).

Qualora non si volesse accogliere la tesi secondo la quale l'obbligo di agire da parte della Commissione deriverebbe dalle specificità del regolamento, si può sostenere che esso, invece, discenda dalla lettura combinata del principio di leale cooperazione tra le istituzioni, di cui all'art. 13, par. 2, TUE e dell'art. 2 TUE. In particolare, in virtù di tale combinato disposto si potrebbe imporre un obbligo di agire in capo all'istituzione, o meglio l'obbligo di attivare gli strumenti in difesa dei valori dell'Unione.

Come la Corte, nella sentenza *ASJP*, (Corte di giustizia, sentenza del 27 febbraio 2018, causa C-64/16, [ASJP](#); L. PECH – S. PLATON, *Judicial independence under threat: The Court of Justice to the rescue in the ASJP case*, in *CMLR*, vol. 55, 2018, p. 1827 ss.) afferma che dal principio di leale cooperazione di cui al 4, par. 3, TUE discendono in capo agli Stati membri obblighi che costituiscono lo strumento principe per la concreta attuazione del valore dello Stato di diritto ([F. CASOLARI, \*Leale cooperazione tra stati membri e Unione europea\*, Napoli, 2020](#)), così si potrebbe sostenere che le istituzioni europee, in virtù del principio di leale cooperazione di cui all'art. 13, par. 2 TUE, siano tenute ad un obbligo di fare, ovvero ad attivare tutti gli strumenti per proteggere i valori di cui all'art. 2 TUE.

La valorizzazione della dimensione orizzontale del principio di leale cooperazione consentirebbe non solo di affermare che la Commissione è tenuta ad utilizzare lo strumento della condizionalità, ma anche di sindacare il comportamento delle altre istituzioni. Specificamente, si pensi al compromesso politico raggiunto dal Consiglio europeo che ha avuto, di fatto, l'effetto di ritardare l'applicazione del regolamento, o ancora all'atteggiamento riluttante del Consiglio che, ad oggi, non ha votato le proposte di decisioni *ex art. 7*, par. 1, TUE, nei confronti di Polonia e Ungheria.