



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
presentate il 2 dicembre 2021¹

Causa C-157/21

Repubblica di Polonia
contro
Parlamento europeo

Consiglio dell'Unione europea

«Ricorso di annullamento – Articolo 151, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte – Incidente processuale – Domanda di ritiro dell'atto – Pareri giuridici – Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 – Regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione – Protezione del bilancio dell'Unione in caso di violazione dei principi dello Stato di diritto in uno Stato membro – Base giuridica del regolamento 2020/2092 – Asserita violazione di disposizioni dei trattati – Principio di certezza del diritto – Uguaglianza degli Stati membri – Principio di proporzionalità»

1. Nel presente ricorso², presentato ai sensi dell'articolo 263 TFUE, la Repubblica di Polonia chiede alla Corte di annullare il regolamento (UE, Euratom) 2020/2092³.

2. Nel ricorso, la cui rilevanza *costituzionale* è indubbia, si discute se il regolamento 2020/2092, che attua un meccanismo di protezione del bilancio dell'Unione contro le violazioni dei principi dello Stato di diritto da parte degli Stati membri connesse all'esecuzione del bilancio, sia stato adottato con una base giuridica adeguata e se sia compatibile con talune disposizioni di diritto primario, in particolare con l'articolo 7 TUE.

3. La Corte ha deciso di assegnare il ricorso alla seduta plenaria, in quanto composizione giurisdizionale adeguata a risolvere cause di «importanza eccezionale» (articolo 16 dello Statuto della Corte di giustizia).

I. Contesto normativo

4. Rinvio alla trascrizione delle norme dei Trattati e del diritto derivato dell'Unione che espongono nelle conclusioni nella causa C-156/21.

¹ Lingua originale: lo spagnolo.

² Nella causa C-156/21, Ungheria/Parlamento e Consiglio, l'Ungheria avanza la medesima pretesa. In pari data presento le mie conclusioni in entrambe le cause.

³ Regolamento 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 433I, pag. 1).

II. Procedimento dinanzi alla Corte di giustizia

5. La Repubblica di Polonia chiede alla Corte di:

- annullare integralmente il regolamento 2020/2092;
- condannare il Parlamento e il Consiglio alle spese.

6. Il Parlamento e il Consiglio chiedono alla Corte di respingere il ricorso e di condannare la Repubblica di Polonia alle spese.

7. Il 12 maggio 2021 il Parlamento europeo ha chiesto che la causa fosse trattata ai sensi dell'articolo 133 del regolamento di procedura (procedimento accelerato), richiesta accolta dal presidente della Corte il 9 giugno 2021.

8. Il 12 maggio 2021 il Consiglio ha chiesto alla Corte di giustizia, ai sensi dell'articolo 151, paragrafo 1, del regolamento di procedura, di non tener conto di taluni passaggi del ricorso della Repubblica di Polonia, in quanto riproducevano o facevano riferimento a un parere non pubblicato del servizio giuridico del Consiglio. In data 29 giugno 2021 la Corte ha deciso, ai sensi del paragrafo 5 dello stesso articolo, che tale questione sarebbe stata trattata nella sentenza unitamente al merito.

9. All'udienza, tenutasi dinanzi alla Corte in seduta plenaria l'11 e 12 ottobre 2021, sono intervenuti la Repubblica di Polonia, il Parlamento europeo e il Consiglio, nonché la Commissione europea e i governi del Regno del Belgio, del Regno di Danimarca, della Repubblica federale di Germania, di Ungheria, di Irlanda, del Regno di Spagna, della Repubblica francese, del Granducato di Lussemburgo, del Regno dei Paesi Bassi, della Repubblica di Finlandia e del Regno di Svezia.

10. Seguirò nelle presenti conclusioni lo stesso ordine utilizzato in quelle nella causa C-156/21. Affronterò, in primo luogo, l'incidente processuale sollevato dal Consiglio. Successivamente, farò riferimento al contesto normativo in cui si inserisce lo sviluppo e l'adozione del regolamento 2020/2092. Infine, mi soffermerò sugli undici motivi di annullamento adottati dalla Repubblica di Polonia per chiedere l'annullamento del regolamento 2020/2092.

11. Per evitare ripetizioni rinvierò, per quanto possibile, alle conclusioni nella causa C-156/21 (la cui registrazione è antecedente alla presente causa). Pertanto, nelle presenti conclusioni tratterò solo le questioni che non sono già state affrontate nelle conclusioni summenzionate.

III. Incidente processuale: richiesta di ritiro di un parere del Servizio giuridico del Consiglio

12. Il Consiglio chiede alla Corte di «non tener conto dei passaggi del ricorso e dei suoi allegati che richiamano l'analisi effettuata nel parere del Servizio giuridico del Consiglio (documento 13593/18 del Consiglio) del 25 ottobre 2018, ne riproducono il contenuto o la riflettono e, in particolare, i passaggi [dei paragrafi 53, 75, 126, 133 e 139]».

13. Il governo polacco chiede alla Corte di respingere il ricorso del Consiglio in quanto i suoi argomenti sono infondati e non possono essere accolti.

14. Nelle mie conclusioni nella causa C-156/2021, espongo le ragioni che mi portano a suggerire che la domanda incidentale del Consiglio, identica a quella della presente causa, sia respinta, dopo aver analizzato: a) le norme sull'accesso e l'invocazione in giudizio degli atti delle istituzioni; b) la giurisprudenza in materia di accesso ai pareri dei servizi giuridici delle istituzioni e la loro invocazione in giudizio; e c) la relativa applicazione alla presente controversia.

15. Per le medesime ragioni, suggerisco alla Corte di respingere il ricorso incidentale del Consiglio anche nella presente causa.

IV. Regolamento 2020/2092: una norma a metà tra condizionalità finanziaria e la garanzia dello Stato di diritto

16. Rinvio alle argomentazioni esposte nelle conclusioni nella causa C-156/21 sul procedimento legislativo seguito per l'adozione del regolamento 2020/2092 e sui meccanismi di condizionalità finanziaria esistenti nel diritto dell'Unione.

V. Primo motivo di ricorso: assenza di base giuridica valida per il regolamento 2020/2092

17. Il governo polacco sostiene che un regolamento adottato ai sensi dell'articolo 322, paragrafo 1, lettera a), TFUE non può definire la nozione di Stato di diritto né gli elementi costitutivi delle sue violazioni. Né potrebbe autorizzare la Commissione e il Consiglio a chiarire, nell'applicazione di tale regolamento, i requisiti connessi ai principi dello Stato di diritto. Infine, il legislatore non poteva autorizzare il Consiglio ad avvalersi delle constatazioni della Commissione sulla violazione di tali principi per adottare misure a protezione del bilancio dell'Unione nei confronti di uno Stato membro.

18. Il governo polacco sostiene che il regolamento 2020/2092 consente l'imposizione di *sanzioni* agli Stati membri per il mancato rispetto degli obblighi derivanti dai trattati. Il regolamento 2020/2092 non risponderebbe quindi ai requisiti che un meccanismo di condizionalità finanziaria deve soddisfare. Pertanto, non può avere come base giuridica l'articolo 322, paragrafo 1, lettera a), TFUE, che attribuisce alle istituzioni dell'Unione funzioni strettamente di bilancio.

19. L'analisi di tali argomenti nei punti corrispondenti delle conclusioni nella causa C-156/21 mi porta a sostenere che il primo motivo di ricorso va respinto.

VI. Secondo motivo di ricorso: inadeguatezza della base giuridica del regolamento 2020/2092

A. Argomenti delle parti

20. Il governo polacco sostiene che, qualora la Corte riconosca che l'Unione è competente ad adottare il regolamento 2020/2092, la sua base giuridica dovrebbe essere l'articolo 311 TFUE, paragrafo 3, o, in subordine, l'articolo 312 TFUE, paragrafo 2, in luogo dell'articolo 322, comma 1, lettera a), TFUE.

21. Il governo polacco ritiene che il regolamento 2020/2092 si riferisca e sia connesso al nuovo ciclo di bilancio e al complesso di impegni finanziari raggiunti per il quadro finanziario pluriennale (in prosieguo: il «QFP»)⁴ e lo strumento per la ripresa dell'Unione europea Next Generation EU⁵, come dimostra il suo processo di elaborazione.

22. L'articolo 322, paragrafo 1, lettera a), TFUE non fornirebbe una copertura giuridica adeguata per il regolamento 2020/2092, in quanto consente solo l'adozione di atti di esecuzione del bilancio annuale dell'Unione.

23. L'uso di tale base giuridica errata avrebbe determinato l'uso di una procedura legislativa inadeguata (la procedura legislativa ordinaria) e di un sistema di voto errato (il voto a maggioranza qualificata). Ciò violerebbe i requisiti di forma sostanziale, perché l'articolo 311, paragrafo 3, TFUE e l'articolo 312, paragrafo 2, TFUE prescrivono il ricorso a una procedura legislativa speciale e una decisione all'unanimità.

24. Il Parlamento e il Consiglio contestano tali argomenti⁶.

B. Analisi

25. Il regolamento 2020/2092 introduce un meccanismo di condizionalità finanziaria di natura *permanente* non connesso ad alcun bilancio annuale né a un QFP specifico.

26. Le norme di esecuzione del bilancio, la cui adozione è consentita dall'articolo 322, paragrafo 1, lettera a), TFUE, si applicano sia ai quadri finanziari pluriennali (e allo strumento Next Generation EU) sia ai bilanci annuali. L'articolo 310 TFUE sancisce il principio dell'annualità, il che significa che le entrate e le spese previste dai quadri finanziari pluriennali sono ripartite ed eseguite annualmente mediante ciascun bilancio.

27. Dei due articoli invocati dal governo polacco, il primo (articolo 311, paragrafo 3, TFUE) stabilisce che «[i]l Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale, all'unanimità e previa consultazione del Parlamento europeo, adotta una decisione che stabilisce le disposizioni relative al sistema delle risorse proprie dell'Unione. In tale contesto è possibile istituire nuove categorie di risorse proprie o sopprimere una categoria esistente. Tale decisione entra in vigore solo previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali».

28. Orbene, il regolamento 2020/2092 non crea alcun nuovo tipo di risorsa propria, non abolisce nessuna di quelle esistenti, non disciplina le modalità di riscossione delle risorse proprie né il rapporto tra di esse. È concepito per essere applicato sostanzialmente alle spese dell'Unione, piuttosto che alle sue entrate. Pertanto, l'articolo 311, paragrafo 3, TFUE non può costituire la base giuridica appropriata ai fini della sua adozione.

⁴ Attualmente è in vigore il regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio, del 17 dicembre 2020, che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 (GU 2020, L 433I, pag. 11).

⁵ 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 (GU 2020, L 433I, pag. 23; in prosieguo: il «Next Generation EU»).

⁶ In prosieguo, per evitare ripetizioni, considererò pacifico che gli Stati che sono intervenuti in udienza (salva, chiaramente, l'Ungheria e la Repubblica di Polonia), nonché la Commissione, condividono le opinioni del Parlamento e del Consiglio.

29. Lo stesso vale per il secondo articolo che si asserisce violato (articolo 312, paragrafo 2, TFUE), ai sensi del quale «[i]l Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale, adotta un regolamento che fissa il quadro finanziario pluriennale. Delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono (...)».

30. Il quadro finanziario pluriennale è concordato per un minimo di cinque anni, ha lo scopo di garantire, durante tale periodo, l'ordinato andamento delle spese e, a tal fine, determina gli importi dei massimali annui degli stanziamenti per impegni, per categoria di spesa, e del massimale annuo per gli stanziamenti di pagamento.

31. Invece, il regolamento 2020/2092 non contiene alcuna pianificazione degli impegni e dei pagamenti dell'Unione per un periodo di tempo (rimarrà in vigore finché non sarà abrogato) e non può essere qualificato come un meccanismo adeguato per il corretto svolgimento della procedura annuale di bilancio ai sensi dell'articolo 312, paragrafo 3, TFUE.

32. Per quanto riguarda la circostanza per cui il regolamento 2020/2092 è stato adottato parallelamente ai negoziati del QFP 2021-2027 e dello strumento Next Generation EU (o ha un nesso politico con essi), tale fattore temporale non incide sulla scelta della sua base giuridica né sul controllo della sua legalità.

33. In tali circostanze, il secondo motivo di ricorso va respinto.

VII. Terzo motivo di ricorso: violazione del Protocollo n. 2, allegato al TUE e al TFUE, sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità

A. Argomenti delle parti

34. Il Governo polacco sostiene, in subordine (nel caso in cui la Corte riconosca la competenza del legislatore dell'Unione ad approvarlo), che il regolamento 2020/2092 è stato adottato in violazione del Protocollo n. 2, sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

35. Il governo polacco ritiene che l'esecuzione del bilancio dell'Unione non rientri tra le competenze esclusive di cui all'articolo 3, paragrafo 1, TFUE, bensì che sia una competenza concorrente di cui all'articolo 4, paragrafo 1, TFUE, anche se non figura nell'elenco delle stesse.

36. Tale affermazione sarebbe corroborata dall'articolo 325, paragrafo 1, TFUE, ai sensi del quale «[l]’Unione e gli Stati membri combattono contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell’Unione stessa mediante misure adottate a norma del presente articolo (...)».

37. Riferendosi al progetto della Commissione sul (futuro) regolamento 2020/2092⁷, il governo polacco sostiene che, poiché tale proposta non è stata trasmessa ai parlamenti nazionali affinché fosse controllata la sua conformità al principio di sussidiarietà, sono stati violati l'articolo 4, primo comma, l'articolo 6, primo comma, e l'articolo 7, paragrafo 1, del Protocollo n. 2.

⁷ Documento COM(2018) 324 final, del 2 maggio 2018, Proposta di 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.

38. Tale omissione costituirebbe una violazione delle forme sostanziali idonea a determinare l'annullamento del regolamento 2020/2092. Ciò è stato affermato dalla Corte nel caso di mancato rispetto dell'obbligo di consultare il Parlamento europeo nella procedura legislativa.

39. Il Consiglio e il Parlamento europeo contestano tali argomenti.

B. Analisi

40. Il bilancio consente all'Unione di sviluppare le sue politiche e garantire il funzionamento delle sue istituzioni, organi e organismi. Il riparto verticale delle competenze tra l'Unione e i suoi Stati membri (articoli da 3 a 6 TFUE) non è ad esso applicabile, poiché si tratta di una competenza interna relativa al funzionamento dell'Unione e delle sue istituzioni, che è vicina alla competenza di cui si avvalgono queste ultime per adottare i regolamenti interni, il regime linguistico o lo statuto dei loro funzionari e agenti. L'esecuzione del bilancio dell'Unione non è, quindi, una materia soggetta al principio di attribuzione delle competenze, ma piuttosto una competenza che spetta esclusivamente all'Unione.

41. Tali affermazioni non sono contraddette dall'articolo 317 TFUE, che attribuisce alla Commissione la funzione di dare esecuzione, sotto la propria responsabilità, al bilancio «in cooperazione con gli Stati membri, in base alle disposizioni del regolamento stabilito in esecuzione dell'articolo 322 [TFUE]».

42. È quindi possibile intervenire per delega degli Stati membri nella gestione del bilancio dell'Unione, sotto il controllo della Commissione. Ciò è evidenziato dal regime di «gestione concorrente» che il regolamento finanziario⁸ prevede nel suo articolo 63⁹. Tale gestione concorrente tra l'Unione e i suoi Stati membri non significa, tuttavia, che questi ultimi possano adottare le norme che disciplinano il bilancio dell'Unione¹⁰. L'esecuzione del suo bilancio è responsabilità esclusiva dell'Unione ed essa può delegarla agli Stati membri quando comprende che la gestione concorrente è il modo migliore per attuarla. Logicamente, nella gestione concorrente, la Commissione mantiene il controllo sulle azioni delle autorità statali.

43. Neanche l'articolo 325 TFUE, nel capitolo dedicato alla «lotta contro la frode», può essere invocato per attribuire agli Stati membri la competenza in ordine al meccanismo di condizionalità finanziaria connesso all'esecuzione del bilancio dell'Unione.

44. Nell'istituire detto meccanismo, il regolamento 2020/2092 non ha come scopo immediato la lotta contro la frode. Inoltre, tale meccanismo di condizionalità finanziaria agisce solo nei confronti degli Stati membri, ma non nei confronti degli operatori privati, ai quali si rivolgono l'articolo 325 TFUE e le disposizioni di diritto derivato che lo attuano.

⁸ 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, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 (GU 2018, L 193, pag. 1) (in prosieguo: «il regolamento finanziario»).

⁹ Ai sensi del paragrafo 1 dello stesso, «[q]uando la Commissione esegue il bilancio in regime di gestione concorrente, i compiti relativi all'esecuzione del bilancio sono delegati agli Stati membri».

¹⁰ Nella sua proposta di regolamento, la Commissione ha assicurato, in relazione al principio di sussidiarietà, che «[n]on sarebbe possibile adottare a livello degli Stati membri le regole finanziarie che disciplinano il bilancio dell'Unione ai sensi dell'articolo 322 del TFUE» [Documento COM(2018) 324 final, del 2 maggio 2018, Proposta di 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, relazione, paragrafo 2, secondo comma].

45. Sulla base di tali presupposti, poiché il principio di sussidiarietà si applica nei settori in cui la competenza tra gli Stati membri e l'Unione è concorrente (articolo 5, paragrafo 3, TUE), esso non si applica all'esecuzione del bilancio dell'Unione. Tuttavia, anche se questo fosse il caso e tale principio dovesse essere considerato applicabile, ritengo che la violazione delle forme sostanziali adottata dal governo polacco non abbia avuto luogo.

46. Con riferimento all'asserita violazione dell'articolo 4, primo comma, dell'articolo 6, primo comma, e dell'articolo 7, paragrafo 1, del Protocollo n. 2, ribadisco che i regolamenti, così come gli altri atti normativi, sono approvati dalle istituzioni dell'Unione ai sensi di quanto previsto dall'articolo 288, paragrafo 1, TFUE. Se un'istituzione dell'Unione non interviene nella sua adozione, quando una norma dei trattati lo preveda con carattere vincolante, è logico che tale vizio di forma sia qualificato come sostanziale e provochi effetti invalidanti¹¹.

47. Orbene, le funzioni dei parlamenti nazionali sono limitate a quelle contenute nell'articolo 12 TUE che, per quanto interessa in questa sede, consistono nell'essere informati e ricevere la notifica dei progetti di atti legislativi dell'Unione [lettera a)] e nel vigilare sul rispetto del principio di sussidiarietà, conformemente alle disposizioni del Protocollo n. 2 [lettera b)]. Ai sensi dell'articolo 7 del Protocollo n. 2, il loro intervento non limita l'adozione dell'atto normativo, ma obbliga la Commissione a riesaminare la proposta al fine di ritirarla, modificarla o mantenerla.

48. Il vizio di forma contestato dal governo polacco sarebbe stato commesso dalla Commissione giacché essa non ha adempiuto all'obbligo di trasmettere il progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali, come richiesto dall'articolo 4, primo comma, del Protocollo n. 2.

49. Da tale violazione iniziale deriverebbe quella dell'articolo 6, primo comma, del Protocollo n. 2 (possibilità per un parlamento nazionale di emettere un parere motivato «che espone le ragioni per le quali ritiene che il progetto in causa non sia conforme al principio di sussidiarietà») e dell'articolo 7, paragrafo 1, dello stesso Protocollo (le istituzioni dell'Unione, «ove il progetto di atto legislativo sia stato presentato da ess[e], tengono conto dei pareri motivati trasmessi dai parlamenti nazionali»).

50. Tuttavia, non bisogna dimenticare che:

- il preambolo del regolamento 2020/2092 afferma che Parlamento e Consiglio hanno adottato tale regolamento «previa trasmissione del progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali»¹²;
- nella proposta della Commissione si afferma che il progetto è stato inviato ai parlamenti nazionali;

¹¹ Ai sensi di una giurisprudenza consolidata, la regolare consultazione del Parlamento europeo, nei casi previsti dal Trattato, costituisce una formalità sostanziale, la cui inosservanza implica la nullità dell'atto considerato. La partecipazione effettiva del Parlamento al processo decisionale, in conformità delle procedure previste dal Trattato, rappresenta infatti un elemento essenziale dell'equilibrio istituzionale voluto dal Trattato stesso. Questo potere riflette un fondamentale principio della democrazia, secondo cui i popoli partecipano all'esercizio del potere per il tramite di un'assemblea rappresentativa [v. al riguardo, in particolare, le sentenze dell'11 novembre 1997, Eurotunnel e a. (C-408/95, UE:C:1997:532), punto 45; del 7 marzo 2017, RPO (C-390/15, EU:C:2017:174), punti 24 e 25; e del 6 settembre 2017, Slovacchia/Consiglio (C-643/15 e C-647/15, UE:C:2017:631), punto 160].

¹² L'articolo 3 del Protocollo n. 1 recita: «[i] parlamenti nazionali possono inviare ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato in merito alla conformità di un progetto di atto legislativo al principio di sussidiarietà, secondo la procedura prevista dal protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità».

– il governo polacco riconosce che alcuni parlamenti nazionali, tra cui quello della Repubblica di Polonia, hanno inviato alla Commissione i propri pareri in ordine alla conformità del progetto al principio di sussidiarietà¹³.

51. L'esplicita ammissione da parte del governo polacco che il progetto della Commissione è stato trasmesso ai parlamenti nazionali¹⁴ non impedisce allo stesso governo di affermare che la Commissione ha dovuto effettuare una seconda notifica, in considerazione del fatto che tale progetto ha subito rilevanti modifiche durante la procedura legislativa.

52. Il governo polacco si avvale, a sostegno della propria tesi, della giurisprudenza della Corte¹⁵ ai sensi della quale «l'obbligo di consultare il Parlamento [europeo] nel corso del procedimento decisionale, nei casi previsti dal Trattato, implica l'esigenza di una nuova consultazione ogni qualvolta il testo infine adottato, considerato nel suo insieme, si discosti nella sua sostanza stessa da quello sul quale il Parlamento è già stato consultato».

53. Tuttavia, tale giurisprudenza non è applicabile al caso di specie, dal momento che il Protocollo n. 2 non prevede una seconda (o successiva) trasmissione dei progetti di atti legislativi ai parlamenti nazionali, allorché la procedura dinanzi al Consiglio e al Parlamento ne modifichi il contenuto. Nel caso del regolamento 2020/2092, la Commissione non ha modificato la sua proposta iniziale, bensì lo hanno fatto il Consiglio e il Parlamento, fino al raggiungimento del testo definitivo adottato.

54. Alla luce delle suesposte considerazioni, il terzo motivo di ricorso va respinto.

VIII. Quarto motivo di ricorso: violazione dell'obbligo di motivazione (articolo 296, paragrafo 2, TFUE)

A. Argomenti delle parti

55. Il governo polacco sostiene, in sintesi, che la motivazione del regolamento contenuta nella proposta della Commissione non ha rispettato l'obbligo imposto dall'articolo 296, paragrafo 2, TFUE, come interpretato dalla Corte di giustizia.

56. In particolare, esso aggiunge che tale proposta non giustificava la necessità di adottare il regolamento 2020/2092 né la scelta dell'articolo 322, paragrafo 1, lettera a), TFUE come base giuridica.

57. Il Parlamento e il Consiglio contestano tale argomento.

B. Analisi

58. In primo luogo, tale motivo di ricorso è inefficace, in quanto riguarda solo la proposta iniziale della Commissione e non il contenuto finale del regolamento 2020/2092. È tale atto legislativo che viene impugnato, e non la suddetta proposta.

¹³ Ricorso del governo polacco, punti 44 e 45.

¹⁴ *Ibidem*, ultimo periodo del punto 49.

¹⁵ Sentenze del 13 novembre 1990, *The Queen/Minister of Agriculture, Fisheries and Food* (C-331/88, EU:C:1990:391), punto 39; e del 6 settembre 2017, *Slovacchia/Consiglio* (C-643/15 e C-647/15, EU:C:2017:631), punto 161.

59. Sebbene i testi considerati nell'iter legislativo di un atto dell'Unione possano essere ponderati per analizzarne la motivazione, conta unicamente il contenuto dell'atto normativo così come approvato e pubblicato. La motivazione di tale atto è, chiaramente, quella esposta nei considerando del preambolo dello stesso.

60. In secondo luogo, secondo la Corte di giustizia, la motivazione richiesta dall'articolo 296, paragrafo 2, TFUE¹⁶, deve essere adeguata alla natura dell'atto e deve fare apparire in forma chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'istituzione da cui esso promana, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni della misura adottata ed al giudice competente di esercitare il proprio controllo¹⁷.

61. Tuttavia, in questo caso il legislatore dell'Unione ha sufficientemente giustificato l'adozione del regolamento 2020/2092 nei 29 considerando del suo preambolo. Il primo dei «visto» contenuti in tale preambolo richiama, in particolare, l'articolo 322, paragrafo 1, lettera a), TFUE.

62. Tali considerando espongono le ragioni che hanno portato all'introduzione del meccanismo di condizionalità finanziaria per la protezione del bilancio dell'Unione contro eventuali violazioni dei principi dello Stato di diritto da parte degli Stati membri.

63. La correlazione «tra il rispetto dello Stato di diritto e l'esecuzione efficiente del bilancio dell'Unione in conformità dei principi di sana gestione finanziaria», quale elemento chiave del regolamento 2020/2092, è individuata specificamente nel considerando 13 dello stesso.

64. Di conseguenza, il quarto motivo di ricorso deve essere respinto.

IX. Quinto motivo di ricorso: violazione dell'articolo 7 TUE

65. Il governo polacco ritiene che il regolamento 2020/2092 introduca un nuovo meccanismo, non previsto dai trattati, per controllare il rispetto dei principi dello Stato di diritto da parte degli Stati membri. Avrebbe quindi un effetto equivalente a quello della modifica dei trattati, che non può essere realizzato attraverso una semplice norma di diritto derivato.

66. Inoltre, poiché l'obiettivo del regolamento 2020/2092 coincide con quello della procedura di cui all'articolo 7 TUE, tale regolamento eluderebbe l'applicazione di tale articolo, le cui condizioni sono più esigenti e offrono maggiori garanzie agli Stati membri.

67. L'analisi di tali argomenti nei punti corrispondenti delle conclusioni nella causa C-156/21 mi porta a sostenere che il quinto motivo di ricorso va respinto.

¹⁶ «Gli atti giuridici sono motivati e fanno riferimento alle proposte, iniziative, raccomandazioni, richieste o pareri previsti dai trattati».

¹⁷ Non è richiesto che la motivazione specifichi tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti. La motivazione deve essere valutata alla luce non soltanto del tenore letterale dell'atto stesso, ma anche del suo contesto nonché dell'insieme delle norme giuridiche che disciplinano la materia. Ciò vale a maggior ragione nel caso in cui gli Stati membri siano stati strettamente coinvolti nell'iter di elaborazione dell'atto controverso e conoscano dunque le ragioni che sono alla base di tale atto. Nel caso di atti di portata generale, la motivazione può limitarsi a indicare, da un lato, la situazione complessiva che ha condotto all'adozione dell'atto stesso e, dall'altro, gli obiettivi generali che questo si prefigge. Sarebbe eccessivo pretendere una motivazione specifica per le diverse scelte di natura tecnica operate qualora l'atto contestato faccia emergere, nei suoi aspetti essenziali, l'obiettivo perseguito dall'istituzione. V. sentenze del 30 aprile 2019, Italia/Consiglio (Quota di pesca del pesce spada del Mediterraneo) (C-611/17, EU:C:2019:332), punti da 4 a 42; del 22 novembre 2018, Swedish Match (C-151/17, EU:C:2018: 938), punto 79; e del 17 marzo 2011, AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153), punto 58.

X. Sesto motivo di ricorso: violazione dell'articolo 269, paragrafo 1, TFUE

68. Il governo polacco ritiene che l'adozione del regolamento 2020/2092 implichi una violazione de facto dell'articolo 269, paragrafo 1, TFUE, poiché estende la competenza della Corte (che tale articolo limita al controllo delle norme di procedura) a ogni violazione dei principi dello Stato di diritto, il cui ambito di applicazione è definito, peraltro senza alcun fondamento, dal regolamento 2020/2092.

69. L'analisi di tali argomenti nei punti corrispondenti delle conclusioni nella causa C-156/21 mi porta a sostenere che il sesto motivo di ricorso va respinto.

XI. Settimo motivo di ricorso: violazione dell'articolo 4, paragrafi 1 e 2, seconda frase, TUE, e dell'articolo 5, paragrafo 2, TUE

A. Argomenti delle parti

70. Il governo polacco, introducendo il meccanismo di condizionalità, connesso al rispetto dei principi dello Stato di diritto, nel regolamento 2020/2092, ritiene che il legislatore dell'Unione:

- abbia violato il principio di attribuzione sancito dall'articolo 4, paragrafo 1, TUE, e dall'articolo 5, paragrafo 2, TUE;
- abbia violato l'obbligo di rispettare le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale (articolo 4, paragrafo 2, seconda frase, TUE).

71. Il Parlamento e il Consiglio contestano tali argomenti.

B. Analisi

72. Per quanto riguarda l'asserita violazione del principio di attribuzione delle competenze (articolo 4, paragrafo 1, TUE e articolo 5, paragrafo 2, TUE), devo ribadire che questa non si verifica in quanto l'Unione, per adottare il regolamento 2020/2092, dispone di una base giuridica nell'articolo 322, paragrafo 1, lettera a), TFUE. Rinvio all'analisi sviluppata nelle conclusioni nella causa C-156/21.

73. Con riferimento all'articolo 4, paragrafo 2, TUE, il governo polacco non denuncia in tale motivo¹⁸ la violazione della prima frase dello stesso (ossia quella relativa all'identità nazionale)¹⁹, bensì unicamente la violazione della seconda, che si riferisce al rispetto delle funzioni essenziali dello Stato²⁰.

¹⁸ Lo farà nell'ottavo motivo di ricorso.

¹⁹ La clausola del rispetto dell'identità nazionale, inerente alle strutture fondamentali politiche e costituzionali degli Stati membri (che sono nozioni autonome del diritto dell'Unione), è contenuta nell'articolo 4, paragrafo 2, prima frase, TUE, per limitare l'impatto del diritto dell'Unione in settori considerati essenziali per gli Stati membri. Essa opera in relazione alla ripartizione verticale delle competenze tra l'Unione e i suoi Stati membri ed è altresì connessa al principio di leale cooperazione, di cui all'articolo 4, paragrafo 3, TUE.

²⁰ «[L'Unione r]ispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale. In particolare, la sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro».

74. Contrariamente a quanto sostiene il governo polacco, il regolamento 2020/2092 non sottopone al controllo della Commissione ambiti cruciali della sovranità degli Stati membri, quali la loro integrità territoriale, il mantenimento dell'ordine pubblico e la tutela della sicurezza nazionale.

75. È vero che il meccanismo del regolamento 2020/2092 può essere utilizzato in relazione all'attività di alcune autorità nazionali (come quelle incaricate del controllo finanziario e dell'aggiudicazione degli appalti pubblici; i servizi responsabili delle indagini, la procura o gli organi giurisdizionali), ma solo nei limiti in cui incide sull'esecuzione del bilancio dell'Unione o sui suoi interessi finanziari.

76. L'articolo 4, paragrafo 2, seconda frase, TUE, non autorizza gli Stati membri a liberarsi dagli obblighi loro imposti dal diritto dell'Unione nei settori di competenza nazionale connessi all'esercizio delle funzioni essenziali dello Stato.

77. Ciò è stato confermato dalla Corte con riguardo a settori delicati quali la sicurezza interna ed esterna²¹, l'organizzazione giudiziaria nazionale²² e persino l'organizzazione delle forze armate²³, quando si tratta di materie disciplinate dal diritto dell'Unione. La loro «necessaria osservanza» comporta che l'operato delle autorità statali in tali settori non è dispensato dagli atti delle istituzioni dell'Unione, quando queste ultime esercitano legittimamente le loro competenze.

78. Certamente, come afferma la Repubblica di Polonia, disciplinare l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni statali individuate nel regolamento 2020/2092 (tra le altre, i servizi responsabili delle indagini, la procura o gli organi giurisdizionali) è una competenza nazionale tutelata dall'articolo 4, paragrafo 2, seconda frase, TUE.

79. Tuttavia, il regolamento 2020/2092 non impone agli Stati membri alcun *nuovo* obbligo con riferimento all'organizzazione e al funzionamento di tali organi statali che possa incidere sull'esercizio delle loro funzioni essenziali. L'obbligo per le suddette autorità, e qualsiasi altra autorità, di agire in conformità con i principi dello Stato di diritto, come valore comune a tutti gli Stati membri, è ovviamente precedente all'adozione del regolamento 2020/2092 e deriva direttamente dai trattati.

80. Nei limiti in cui la gestione del bilancio dell'Unione e la tutela dei suoi interessi finanziari possono essere lese da comportamenti delle autorità che violano i principi dello Stato di diritto, le misure correttive autorizzate dal regolamento 2020/2092 rispondono all'esercizio di una competenza dell'Unione stessa.

²¹ Sentenze del 6 ottobre 2020, *La Quadrature du Net e a.* (C-511/18, C-512/18 e C-520/18, EU:C:2020:791), punto 99; e del 2 aprile 2020, *Commissione/Polonia, Ungheria e Repubblica ceca (Meccanismo temporaneo di ricollocazione di richiedenti protezione internazionale)* (C-715/17, C-718/17 e C-719/17, UE:C:2020:257), punti 143 e 170.

²² Secondo la Corte l'organizzazione della giustizia negli Stati membri rientra nella competenza di questi ultimi, sebbene, nell'esercizio di tale competenza, gli Stati membri siano tenuti a rispettare gli obblighi per essi derivanti dal diritto dell'Unione, e in particolare, dall'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE. V. sentenze del 24 giugno 2019, *Commissione/Polonia (Indipendenza della Corte suprema)* (C-619/18, EU:C:2019:531), punto 52; del 5 novembre 2019, *Commissione/Polonia (Indipendenza dei giudici ordinari)* (C-192/18, EU:C:2019:924), punto 102; del 19 novembre 2019, *A.K. (Indipendenza della sezione disciplinare della Corte suprema)* (C-585/18, C-624/18 e C-625/18, EU:C:2019:982), punto 75; del 2 marzo 2021, *A.B. e a. (Nomina di giudici della Corte suprema)* (C-824/18, EU:C:2021:153), punto 68; e del 27 febbraio 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117), punto 40.

²³ Sentenza del 15 luglio 2021, *Ministrstvo za obrambo* (C-742/19, EU:C:2021:597), punto 40: «(...) sebbene spetti ai soli Stati membri definire i loro interessi essenziali in materia di sicurezza e decidere le misure idonee a garantire la loro sicurezza interna ed esterna, ivi comprese le decisioni relative all'organizzazione delle loro forze armate, la mera circostanza che una misura nazionale sia stata adottata ai fini della tutela della sicurezza nazionale non può comportare l'inapplicabilità del diritto dell'Unione e dispensare gli Stati membri dal necessario rispetto di tale diritto (...) Lo stesso deve valere per le misure nazionali adottate ai fini della salvaguardia dell'integrità territoriale di uno Stato membro».

81. Il governo polacco, infatti, propone nuovamente in tale motivo argomenti analoghi a quelli da esso adottati in altre controversie (sia ricorsi diretti sia domande di pronuncia pregiudiziale) sull'inammissibilità di invocare l'articolo 19, paragrafo 1, comma 2, TUE, e l'articolo 47 della Carta per contestare le norme della Repubblica di Polonia relative allo status dei giudici nazionali o dei propri tribunali. La Corte ha respinto tali argomenti che invocavano a loro favore, tra gli altri, l'articolo 4, l'articolo 5, paragrafi 1 e 2, TUE, e l'articolo 13, paragrafo 2, TUE²⁴.

82. Alla luce delle suesposte considerazioni, il settimo motivo di ricorso va respinto.

XII. Ottavo motivo di ricorso: violazione del principio della parità di trattamento tra Stati membri (articolo 4, paragrafo 2, prima frase, TUE)

A. Argomenti delle parti

83. Il governo polacco sostiene che il regolamento 2020/2092 non solo viola il principio di uguaglianza tra gli Stati membri, ma contribuisce anche a perpetuare le manifestazioni della sua violazione.

84. A suo avviso, il regolamento 2020/2092 non garantisce che la dichiarazione di una violazione dei principi dello Stato di diritto sia preceduta da una «valutazione qualitativa approfondita» da parte della Commissione che possa essere definita oggettiva, imparziale ed equa.

85. Inoltre, tale governo sostiene che la procedura per l'adozione di misure a tutela del bilancio dell'Unione discrimina direttamente e inequivocabilmente gli Stati membri di *piccole e medie dimensioni*, rispetto a quelli di *grandi dimensioni*, poiché il Consiglio adotta le sue decisioni a maggioranza qualificata secondo un sistema nel cui calcolo i voti di questi ultimi acquisiscono un «peso sproporzionato».

86. Il Parlamento e il Consiglio contestano tali argomenti.

B. Analisi

87. Nello sviluppo di questo motivo si intrecciano questioni eterogenee, non tutte relative a ciò che, in teoria, avrebbe dovuto essere il suo unico oggetto (ossia la violazione del principio di parità di trattamento).

88. Se ho ben compreso l'argomentazione del governo polacco, esso sostiene, in primo luogo, che la Commissione non può effettuare una valutazione oggettiva, imparziale ed equa perché uno degli elementi che deve ponderare sono le relazioni della Commissione di Venezia²⁵, organo consultivo che, in un'occasione²⁶, ha differenziato le *vecchie* e le *nuove* democrazie nel valutare la compatibilità della nomina di giudici con i requisiti dello Stato di diritto.

²⁴ V. le sentenze citate alla nota 22 delle presenti conclusioni.

²⁵ Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto (Commissione di Venezia) del Consiglio d'Europa.

²⁶ Documento CDL-AD (2007) 028-f, del 16-17 marzo 2007, Nomine giudiziarie – Rapporto adottato dalla Commissione di Venezia nel corso della 70a sessione plenaria.

89. Ai sensi del considerando 16 del regolamento 2020/2092, la Commissione deve valutare le «pertinenti informazioni provenienti dalle fonti disponibili e da enti riconosciuti». Tali fonti ed enti includono, tra gli altri, gli organismi del Consiglio d'Europa come il Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) e la Commissione di Venezia.

90. Il medesimo considerando afferma, tuttavia, che la Commissione deve effettuare una valutazione approfondita, «oggettiva, imparziale ed equa (...)». La Commissione non è vincolata nella sua valutazione da documenti della Commissione di Venezia e non dovrebbe tenerne conto qualora comportino disparità di trattamento tra gli Stati membri nell'applicazione del regolamento 2020/2092²⁷.

91. Inoltre, il considerando 26 del regolamento 2020/2092 dispone che «la procedura (...) dovrebbe rispettare i principi di obiettività, non discriminazione e parità di trattamento degli Stati membri e dovrebbe essere condotta secondo un approccio imparziale e basato su elementi di prova».

92. Mi sembra logico che, a tal fine, la Commissione possa raccogliere informazioni da tutte le fonti disponibili, come indicato all'articolo 6, paragrafo 3, del regolamento 2020/2092. Se lo Stato trasgressore ritiene che tali informazioni non siano esatte, può ricorrere a due giri di consultazioni per contestarle dinanzi alla Commissione, prima che quest'ultima proponga le misure al Consiglio.

93. In secondo luogo, gli argomenti del governo polacco in ordine alla violazione del principio di uguaglianza degli Stati membri non identificano esattamente il motivo per cui il regolamento 2020/2092 discriminerebbe alcuni rispetto agli altri. L'articolo 6, paragrafi 6 e 9, di tale regolamento offre a tutti, indistintamente, la possibilità di presentare osservazioni alla Commissione sulla sua valutazione e sulle misure che essa propone al Consiglio.

94. Il governo polacco sembra individuare un elemento discriminatorio nella circostanza per cui gli Stati membri *di piccole e medie dimensioni* mancano, in seno al Consiglio, «del peso per adottare o respingere decisioni» di cui godono gli Stati *di grandi dimensioni*, in ragione del sistema di conteggio per raggiungere la maggioranza qualificata²⁸.

95. Tale contestazione non può chiaramente riferirsi al sistema di voto di per sé, che è previsto dai trattati e non potrebbe essere annullato dalla Corte di giustizia. Se ho ben inteso la posizione del governo polacco, la sua obiezione riguarda l'uso di tale sistema di voto per adottare, a maggioranza qualificata del Consiglio, le decisioni di attuazione del regolamento 2020/2092 (articolo 6, paragrafi 10 e 11).

96. Tuttavia, come ricorda il Consiglio, in forza dell'articolo 16, paragrafo 3, TUE, «[i]l Consiglio delibera a maggioranza qualificata, salvo nei casi in cui i trattati dispongano diversamente». Non riesco a rinvenire alcuna norma di diritto primario dell'Unione che, in questo caso, conduca a un esito diverso.

²⁷ Sul valore di tali documenti, v. le conclusioni dell'avvocato generale Bobek nella causa Asociația «Forumul Judecătorilor Din România» e a. (C-83/19, C-291/19 e C-355/19, EU:C:2020:746), paragrafo 170; e dell'avvocato generale Hogan nella causa Republika (C-896/19, EU:C:2020:1055), paragrafo 88.

²⁸ Le modalità del voto a maggioranza qualificata sono stabilite dall'articolo 16, paragrafo 4, TUE e, per rinvio di quest'ultimo, dall'articolo 238, paragrafo 2, TFUE.

97. Inoltre, nei limiti in cui il governo polacco ripete in tale motivo gli argomenti relativi al carattere punitivo delle misure del regolamento 2020/2092, che non sarebbero finalizzate alla protezione del bilancio dell'Unione, ma direttamente alla protezione dello Stato di diritto, rinvio alle conclusioni nella causa C-156/21, in cui illustro il motivo per cui non condivido tali argomenti.

98. Alla luce delle suesposte considerazioni, l'ottavo motivo di ricorso va respinto.

XIII. Nono motivo di ricorso: violazione del principio di certezza del diritto

99. Il governo polacco sostiene che il regolamento 2020/2092, in particolare, i suoi articolo 3 e articolo 4, paragrafo 2, non soddisfa i requisiti di chiarezza e precisione propri del principio della certezza del diritto.

100. Ancora una volta, l'analisi di tale argomento nei paragrafi corrispondenti delle conclusioni nella causa C-156/21 mi conduce a sostenere che esso va respinto.

XIV. Decimo motivo di ricorso: violazione del principio di proporzionalità (articolo 5, paragrafo 4, TUE)

A. Argomenti delle parti

101. Il governo polacco ritiene che il regolamento 2020/2092 violi il principio di proporzionalità sancito dall'articolo 5, paragrafo 4, TUE, poiché non giustifica il nesso tra la protezione del bilancio dell'Unione e le violazioni dei principi dello Stato di diritto.

102. Tale governo sostiene che il legislatore non avrebbe dimostrato il valore aggiunto del meccanismo istituito dal regolamento 2020/2092 rispetto alle norme finanziarie dell'Unione attualmente esistenti.

103. Secondo il governo polacco «sarà praticamente impossibile» rispettare la proporzionalità delle misure contenute nel regolamento 2020/2092, alla luce degli elementi contenuti in tale regolamento ai fini della loro adozione.

104. Il Parlamento e il Consiglio contestano tali argomenti.

B. Analisi

105. Ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 4, TUE, «il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati».

106. Come il Parlamento e il Consiglio, ritengo che il regolamento 2020/2092 non violi tale precetto, ossia non violi il principio di proporzionalità²⁹. Sussistono diversi motivi per cui sono di questa opinione.

107. In primo luogo, il legislatore dispone di un ampio margine di discrezionalità nell'esercizio dei suoi poteri³⁰ e non ritengo che il regolamento 2020/2092 sia una norma manifestamente inidonea al raggiungimento dell'obiettivo che si prefigge, ovvero quello di creare un meccanismo di condizionalità finanziaria con cui far fronte alle violazioni dei principi dello Stato di diritto aventi un nesso diretto con l'esecuzione del bilancio dell'Unione.

108. In secondo luogo, il legislatore dell'Unione ha sufficientemente giustificato, a mio avviso, la necessità del regolamento 2020/2092, nonché il valore aggiunto che esso comporta rispetto alla normativa finanziaria dell'Unione esistente. Muovo dalla premessa che il nesso tra la protezione del bilancio dell'Unione e le violazioni dei principi dello Stato di diritto è stato dimostrato, come ho esposto altrove nelle presenti conclusioni e in quelle nella causa C-156/21.

109. La spiegazione di tale valore aggiunto può essere rinvenuta nel considerando 17 del regolamento 2020/2092, in cui si afferma che le misure dello stesso «sono necessarie in particolare nei casi in cui le altre procedure previste dalla legislazione dell'Unione non consentano una protezione più efficace del bilancio dell'Unione».

110. La procedura del regolamento 2020/2092, applicabile in caso di violazioni dei principi dello Stato di diritto che abbiano un impatto sull'esecuzione del bilancio, si aggiunge quindi alle preesistenti norme finanziarie dell'Unione che prevedono meccanismi di condizionalità connessi agli obblighi introdotti nei programmi per il trasferimento di fondi agli Stati membri.

111. La novità del regolamento 2020/2092 e della sua natura orizzontale, rispetto alle norme precedenti, è che consente di prendere in considerazione le violazioni dei principi dello Stato di diritto con un impatto sufficientemente diretto sull'esecuzione del bilancio dell'Unione, quando tale impatto derivi da azioni delle autorità nazionali.

112. Nei limiti in cui tali azioni, contrarie ai principi dello Stato di diritto, avrebbero potuto incidere sulla corretta gestione del bilancio dell'Unione, la precedente normativa finanziaria non prevedeva specificamente meccanismi di reazione con intensità analoga a quella del regolamento 2020/2092.

113. Il regolamento 2020/2092 rispetta quindi il principio di proporzionalità in quanto, per il legislatore, il meccanismo di condizionalità che introduce può essere utilizzato «a meno che (...) altre procedure (...) consentano di proteggere più efficacemente il bilancio dell'Unione» (articolo 6, paragrafo 1).

²⁹ Secondo una costante giurisprudenza, il principio di proporzionalità esige «che gli strumenti istituiti da una disposizione di diritto dell'Unione siano idonei a realizzare i legittimi obiettivi perseguiti dalla normativa di cui trattasi e non vadano oltre quanto è necessario per raggiungerli». V. le sentenze dell'8 dicembre 2020, Ungheria/Parlamento e Consiglio (C-620/18, EU:C:2020:1001), punto 111; del 3 dicembre 2019, Repubblica ceca/Parlamento e Consiglio (C-482/17, EU:C:2019:1035), punto 76; e del 16 giugno 2015, Gauweiler e a. (C-62/14, EU:C:2015:400), punto 67.

³⁰ «[L]a Corte ha riconosciuto al legislatore dell'Unione, nell'ambito dell'esercizio delle competenze attribuitegli, un ampio potere discrezionale nei settori in cui la sua azione richiede scelte di natura tanto politica quanto economica o sociale e in cui è chiamato a effettuare apprezzamenti e valutazioni complessi. Non si tratta, quindi, di stabilire se una misura emanata in un settore del genere fosse l'unica o la migliore possibile, in quanto solo la manifesta inidoneità della misura rispetto all'obiettivo che le istituzioni competenti intendono perseguire può inficiare la legittimità della misura medesima» [sentenze dell'8 dicembre 2020, Ungheria/Parlamento e Consiglio (C-620/18, EU:C:2020:1001), punto 112; e del 3 dicembre 2019, Repubblica ceca/Parlamento e Consiglio (C-482/17, EU:C:2019:1035), punto 77 e la giurisprudenza ivi citata].

114. In terzo luogo, nulla osta a che le future misure correttive per proteggere il bilancio dell'Unione, come previste dal regolamento 2020/2092, rispettino i requisiti del principio di proporzionalità. Anzi, devono farlo, in forza delle disposizioni di cui all'articolo 5, paragrafo 3, e del considerando 18.

115. Alla luce delle suesposte considerazioni, il decimo motivo di ricorso va respinto.

XV. Undicesimo motivo di ricorso: sviamento di potere

A. Argomenti delle parti

116. Il governo polacco ritiene che il legislatore dell'Unione abbia commesso uno sviamento di potere nell'adottare il regolamento 2020/2092. Esso adduce tale contestazione da una doppia prospettiva:

- l'obiettivo *dichiarato* del regolamento 2020/2092 sarebbe diverso dal suo obiettivo *effettivo*; quest'ultimo non consisterebbe nella protezione del bilancio dell'Unione, malgrado lo stesso titolo del regolamento lo affermi, bensì nella tutela dello Stato di diritto;
- il meccanismo istituito dal regolamento 2020/2092 tenta di aggirare la procedura dell'articolo 7 TUE, i cui requisiti sono più severi, per sanzionare le violazioni dei principi dello Stato di diritto.

117. Il Parlamento e il Consiglio contestano tali affermazioni.

B. Analisi

118. Il governo polacco sviluppa tale motivo in linea con quanto già esposto nelle sue precedenti argomentazioni. In particolare, come esso stesso riconosce, affronta le questioni relative alla finalità del regolamento 2020/2092 nell'ambito del primo motivo del ricorso³¹.

119. In effetti, non vi è nulla di nuovo in questo argomento che non sia contenuto nel primo, secondo, settimo, ottavo e nono motivo di ricorso, che sono già stati esaminati. Ciò è vero per quanto riguarda non solo la finalità del regolamento 2020/2092, ma anche la procedura che esso istituisce, con riferimento all'articolo 7 TUE.

120. Secondo la Corte di giustizia, «un atto è viziato da sviamento di potere solo se, in base a indizi oggettivi, pertinenti e concordanti, risulta essere stato adottato esclusivamente o quanto meno in maniera determinante per fini diversi da quelli per i quali il potere di cui trattasi è stato conferito o allo scopo di eludere una procedura appositamente prevista dal Trattato FUE per far fronte alle circostanze del caso di specie»³².

³¹ Punto 123 del suo ricorso, che rinvia ai punti da 28 a 33.

³² Sentenze dell'8 dicembre 2020, Ungheria/Parlamento e Consiglio (C-620/18, EU:C:2020:1001), punto 82; del 5 maggio 2015, Spagna/Parlamento e Consiglio (C-146/13, EU:C:2015:298), punto 56; e del 13 novembre 1990, Fedesa e a. (C-331/88, EU:C:1990:391), punto 24.

121. Lo scopo del regolamento 2020/2092, come ho già ribadito, è creare un meccanismo di condizionalità finanziaria per facilitare l'adozione di misure di protezione del bilancio dell'Unione quando si verificano violazioni dello Stato di diritto direttamente connesse all'esecuzione di detto bilancio.

122. L'articolo 322, paragrafo 1, lettera a), TFUE conferisce al legislatore dell'Unione poteri per attuare questo tipo di meccanismi di condizionalità, di cui il regolamento 2020/2092 è un esempio, al fine di proteggere il bilancio dell'Unione.

123. Il regolamento 2020/2092 non prevede una procedura analoga (ancorché con minori restrizioni) a quella dell'articolo 7 TUE per sanzionare le violazioni dei principi dello Stato di diritto. Sono, insisto, strumenti giuridici diversi.

124. In tali condizioni, l'undicesimo motivo di ricorso va respinto.

XVI. Sulle spese

125. Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente deve essere condannata alle spese se ne è stata fatta domanda dall'altra parte. Poiché il Parlamento e il Consiglio hanno chiesto che la Repubblica di Polonia sia condannata alle spese e che le domande di quest'ultima siano respinte, essa deve essere condannata alle spese.

126. Ai sensi dell'articolo 140, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la Commissione europea, il Regno del Belgio, il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, l'Ungheria, l'Irlanda, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, il Granducato di Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica di Finlandia e il Regno di Svezia sopportano le proprie spese.

XVII. Conclusione

127. Alla luce delle suesposte considerazioni, suggerisco alla Corte di decidere come segue:

- «1) La richiesta incidentale del Consiglio con la quale esso chiede di non tenere conto dei passaggi del ricorso della Repubblica di Polonia e dei suoi allegati che si riferiscono all'analisi effettuata nel parere del Servizio giuridico del Consiglio (documento del Consiglio 13593/18) del 25 ottobre 2018, ne riproducono il contenuto o la riflettono è respinta.
- 2) Il ricorso di annullamento presentato dalla Repubblica di Polonia avverso il 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 è respinto.
- 3) La Repubblica di Polonia sopporterà le proprie spese, nonché quelle del Parlamento europeo e del Consiglio.
- 4) La Commissione europea, il Regno del Belgio, il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, l'Ungheria, l'Irlanda, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, il Granducato del Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica di Finlandia e il Regno di Svezia supporteranno le proprie spese».