ISSN 2384-9169
Fascicolo n. 3 - 2021
rivista.eurojus.it

Il rispetto della *rule of law* e lo strumento finanziario. La "condizionalità"

DI BRUNO NASCIMBENE*

Sommario 1. La varietà di strumenti dell'Unione europea per garantire lo Stato di diritto. – 2. Il "meccanismo europeo per lo Stato di diritto". La nozione di Stato di diritto. – 3. Stato di diritto e pandemia. – 4. Il regolamento sulla condizionalità del bilancio. – 5. I problemi di applicazione. – 6. Le azioni intraprese contro la Polonia e l'Ungheria. – 7. La più recente evoluzione.

1. La varietà di strumenti dell'Unione europea per garantire lo Stato di diritto.

L'Unione europea si è dotata, nel corso del tempo, di vari strumenti per garantire che lo Stato di diritto sia rispettato in tutti gli Stati membri. Una varietà giustificata anche dalla diversità degli ordinamenti giuridici degli Stati, dal diverso *standard* di trattamento, dal mutamento delle situazioni nazionali, di governo e politiche. Uno degli strumenti più utili ed efficaci, considerato il controllo o monitoraggio costante svolto dalla Commissione coerentemente al proprio ruolo esecutivo e di "custode" del Trattato *ex* art.17 TUE (strumento di cui si dirà poco oltre), è il "meccanismo europeo per lo Stato di diritto" che si compone di varie fasi durante l'anno e si conclude con una relazione della Commissione di carattere sia generale, sia particolare, relativa ad ogni Paese membro.

Altro strumento è il "quadro per lo Stato di diritto" (adottato dalla Commissione nel 2014) che svolge la funzione di allarme preventivo, consentendo di avviare il dialogo con uno Stato membro per affrontare minacce sistemiche allo Stato di diritto e impedire che si aggravino: alla valutazione della Commissione segue un parere e, se il problema non è risolto, una raccomandazione che può sfociare nell'attivazione dell'art. 7 TUE. La procedura dell'art. 7, che può essere avviata da un terzo degli Stati membri o dalla Commissione o dal Parlamento europeo, si compone di due parti: la prima (par. 1) riguarda l'adozione di misure preventive,

* Professore Emerito di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Milano.

concludendosi con una decisione del Consiglio (alla maggioranza dei quattro quinti, dopo l'audizione dello Stato in sede di Consiglio e l'approvazione del P.E. alla maggioranza dei voti che rappresentino la maggioranza dei suoi membri) che constata un evidente rischio di violazione grave dei valori di cui all'art. 2 TUE (con la stessa maggioranza il Consiglio può rivolgere raccomandazioni). La seconda parte (parr. 2 e 3) consiste in un meccanismo sanzionatorio, avviato su iniziativa di un terzo degli Stati membri o della Commissione e previa approvazione del P.E.: il Consiglio, all'unanimità, constata l'esistenza di una violazione grave e persistente dei valori di cui all'art. 2 TUE, cui può seguire una decisione del Consiglio (alla maggioranza qualificata) che sospende alcuni dei diritti derivanti dalla qualità di Stato membro ("dall'applicazione dei Trattati") compresi i diritti di voto in seno al Consiglio e, comunque, tenendo conto (considerando la gravità della decisione) delle "possibili conseguenze […] sui diritti e sugli obblighi delle persone giuridiche". La procedura prevede che lo Stato membro destinatario possa presentare delle osservazioni e che, come si è accennato, il P.E. si esprima favorevolmente approvando la contestazione della violazione (alla stessa maggioranza della fase preventiva)[1]. Gli altri strumenti previsti dal diritto UE sono la procedura di infrazione (*ex* art. 258 TFUE, su iniziativa della Commissione) e il più recente regolamento sulla condizionalità del bilancio (di cui si dirà più diffusamente nel prosieguo) che consente all'Unione europea di sospendere, ridurre o limitare l'accesso ai suoi finanziamenti in caso di violazione dello Stato di diritto[2].

2. Il "meccanismo europeo per lo Stato di diritto".

[1] Sul procedimento *ex* art. 7 la bibliografia è assai vasta: ci si permette di rinviare A B. NASCIMBENE, *La sanzione* ex *art. 7 TUE*, in *Il Diritto dell'Unione Europea,* 2002, p. 2 ss. e anche *Lo Stato di diritto e la violazione grave degli obblighi posti dal Trattato UE,* in *eurojus* 2017, ivi riferimenti; C. SANNA, *Art. 7* TUE, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, 2°, Milano, 2014, p. 71 ss.; in epoca più recente, M. CARTA, *Unione europea e tutela dello Stato di diritto negli Stati membri,* Bari, 2020, p. 40 ss. Sembra utile ricordare che alle votazioni del Consiglio non partecipa lo Stato membro interessato e che la sospensione di alcuni diritti (par. 3) richiede una maggioranza qualificata particolarmente caratterizzata: il 72% degli Stati che comprendono il 65% della popolazione degli Stati che partecipano alla votazione. Sul "meccanismo europeo" e lo strumento delle relazioni si veda il par. successivo; sul "quadro per lo Stato di diritto" previsto dalla comunicazione della Commissione *Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto*, doc.COM (2014) 158 def. dell'11 marzo 2014, e per una prima valutazione d'insieme degli strumenti di tutela, cfr. P. MORI, *Gli strumenti di tutela del rispetto dello Stato di diritto: verso una condizionalità politico-finanziaria,* in AA.VV., *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci,* Bari, 2019, p. 187 ss. (e della stessa cfr. anche *Il rispetto dello Stato di diritto: "affari interni" o questione europea? I nuovi meccanismi di controllo dell'Unione alla prova della Polonia,* in *Federalismi*, 2017).

[2] Sulla condizionalità si veda il par. 4; per commenti su questo strumento nel contesto degli strumenti utili a tutelare lo Stato di diritto, si vedano i rilievi di N. KIRST, *Rule of law conditionality: the long-awaited step towards a solution of the rule of law crisis in the European Union?*, in *European Papers,* 2021, p. 101 ss. (*ivi* ampi riferimenti). Sulla proposta di regolamento e sulle difficoltà di approvazione, M. CARTA, *Strumenti finanziari e tutela della* rule of law: *i recenti sviluppi nell'Unione europea,* in AA.VV., *Temi e questioni* cit., p. 153 ss. (dello stesso, in generale, *Unione europea* cit., p. 157 ss); A. CIRCOLO*, E' la* rule of law *a proteggere il bilancio dell'Unione o viceversa? La nuova proposta di regolamento "sulle carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto",* in *Il Diritto dell'Unione europea,* 2019*,* p. 395 ss.; M.FISCARO, *Rule of law conditionality in EU funds: the value of money in the crisis of European values,* in *European Papers,* 2019, p. 695 ss.; G. MICHELINI, *Stato di diritto e condizionalità nell'Unione europea. Gli strumenti di conoscenza dell'Unione europea,* in *Questione giustizia,* 2021; F. CASOLARI, *Lo Stato di diritto preso sul serio*, in P. MANZINI, M. VELLANO (a cura di) ,*Unione europea 2020*, Milano, 2021, p. 302 ss. Sulla previsione della condizionalità in atti diversi dal regolamento cit., quale strumento per il rispetto dei valori dell'Unione europea, fra i molti contributi, oltre a P. MORI, *Gli strumenti* cit. e *Il rispetto* cit., *locc. citt.,* M. CARTA, *Strumenti* cit., *loc. cit.* Quanto all'attivazione del procedimento di infrazione, si vedano i rilievi di L. PRETE, *Infringement proceedings* in *EU law*, Alphen aan den Rijn, 2017, p. 219 ss.; P. MORI, *L'uso della procedura di infrazione a fronte di violazione dei diritti fondamentali,* in *Il Diritto dell'Unione Europea,* 2018, p. 363 ss. Si vedano anche R. MASTROIANNI, *Stato di diritto o ragion di Stato? La difficile rotta verso un controllo europeo del rispetto dei valori dell'Unione negli Stati membri. (Dialogo con Ugo Villani),* in *eurojus,* 2017.

Lo strumento del "meccanismo europeo per lo Stato di diritto" si è rivelato (come si è accennato) assai utile. La prima relazione sullo Stato di diritto nell'Unione europea, presentata dalla Commissione il 30 settembre 2020, conclude il ciclo annuale istituito dal meccanismo europeo per lo Stato di diritto, che è uno degli strumenti di cui dispone l'Unione al fine di garantire che lo Stato di diritto sia rispettato in tutti gli Stati membri, ne promuove l'attuazione, previene l'emergere o l'aggravarsi di problemi collaborando con le autorità nazionali anche attraverso una rete di punti di contatto[3].

La relazione pone un quesito essenziale, relativo alla definizione di Stato di diritto, che viene ripresa e confermata nella più recente relazione del 20 luglio 2021[4], ove si affrontano pure i problemi posti dalla pandemia, di cui si dirà oltre. La definizione ha come punto di riferimento l'art. 2 TUE, ove lo Stato di diritto viene indicato come uno dei valori comuni a tutti i Paesi membri. La definizione comprende: *a*) la legalità, in base alla quale il processo legislativo nazionale deve essere trasparente, democratico, pluralistico; *b*) la certezza del diritto; *c*) il divieto di esercizio arbitrario del potere esecutivo; *d*) la garanzia di una tutela giurisdizionale effettiva da parte di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali che garantiscano la tutela dei diritti fondamentali e delle libertà civili; *e*) la libertà di comunicazione e il pluralismo; *f*) la separazione dei poteri; *g*) l'uguaglianza davanti alla legge.

L'art. 2 è norma fondamentale del Trattato: è, invero, soltanto con il Trattato di Lisbona (art. 2) che lo Stato di diritto o *rule of law* viene codificato nel diritto dell'Unione quale "valore" della stessa. La positivizzazione del principio, che si accompagna alla previsione di una procedura che sanziona la sua violazione, *ex* art. 7 TUE, era stata preceduta nel diritto comunitario dall'elaborazione giurisprudenziale della Corte di giustizia che, anche in tal caso, ha svolto il noto ruolo di creatore del diritto o "pretorio"[5]. Afferma la Corte in epoca più recente, con riferimento all'indipendenza dei giudici, confermando il proprio ruolo di interprete e creatore del diritto, che tale requisito è parte integrante dello Stato di diritto, "costituisce un aspetto essenziale del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva del diritto fondamentale a un equo processo".

Al singolo viene riconosciuta una garanzia che fa parte dei valori comuni enunciati dall'art. 2 TUE, "segnatamente del valore dello Stato di diritto". La riforma del potere giudiziario in Paesi quali la Polonia (di cui si dirà oltre quanto ai problemi posti dal suo ordinamento) come pure la riduzione del trattamento retributivo dei giudici in Portogallo rappresentano un'occasione per la Corte per affermare lo stretto legame fra l'art. 2 e l'art. 19, par. 1, secondo comma TUE che "concretizza il valore dello Stato di diritto" affidando "l'onere

[3] Sulla definizione di tale meccanismo cfr. il doc. della Commissione europea *Relazione 2020 sullo Stato di diritto 2020. La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea*, doc. COM (2020)580 final del 30.9.2020. Sulla rilevanza del meccanismo al fine di perseguire l'obiettivo della tutela dello Stato di diritto (prevedendo che dal 2022 le relazioni conterranno raccomandazioni concrete agli Stati membri) cfr. il *Discorso sullo Stato dell'Unione 2021*, del 15.9.2021, della presidente della Commissione, leggibile in https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/SPEECH_21_4701.

[4] Cfr. la *Relazione sullo Stato di diritto 2021. La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea*, doc. COM(2021) 700 final del 20.7.2021.

[5] Cfr. fra gli altri, nel passato, P. MENGOZZI, *La Rule of Law e il diritto comunitario di formazione giurisprudenziale*, in *Riv. dir. eur.,* 1992, p. 511 ss.; più recentemente si vedano i rilievi di E. CANNIZZARO, *Il ruolo della Corte di Giustizia nella tutela dei valori dell'Unione europea,* in AA.VV., Liber amicorum *in onore di Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne,* Torino, 2018, p. 158 ss.

di garantire il controllo giurisdizionale nell'ordinamento giuridico dell'Unione non soltanto alla Corte ma anche agli organi giurisdizionali nazionali"[6]. All'art. 2 e all'art. 19 ben può essere ricondotto l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali, che definisce l'accesso a un giudice indipendente come uno dei requisiti che caratterizzano il diritto fondamentale a un ricorso effettivo[7], imponendo a tutti gli Stati di "stabilire i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva, segnatamente ai sensi dell'art. 47 della Carta, nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione"[8].

3. Stato di diritto e pandemia.

Lo Stato di diritto è principio essenziale per il godimento dei diritti dei cittadini, perché sia affermata la parità di trattamento, la parità di opportunità, l'equità sociale, la libertà di circolazione.

La pandemia di Covid-19 ha rappresentato un importante ostacolo all'esercizio di tale libertà, ma anche alla libertà di riunione e di impresa, mettendo alla prova lo Stato di diritto, perché in ogni Paese membro si è reso necessario un bilanciamento dei poteri, i limiti imposti dovendo essere sia circoscritti a quanto necessario e proporzionato, sia contenuti sotto il profilo temporale, sia soggetti alla vigilanza dei parlamenti e dei giudici nazionali. Sono state adottate misure eccezionali per proteggere la salute pubblica, con inevitabili conseguenze sui sistemi giuridici degli Stati membri, in particolare sulle norme costituzionali e sulle libertà fondamentali. Un panorama generale e particolare, Stato per Stato, è fornito dalla Commissione nelle due relazioni annuali (2020 e 2021) ove si sottolinea la "sfida" che la pandemia ha portato allo Stato di diritto, sottoponendo i sistemi nazionali a una prova concreta di resilienza in tempi di crisi, non solo nella fase più acuta, ma anche nelle fasi successive, quando i poteri eccezionali esercitati dagli Stati avrebbero dovuto essere attenuati o gradualmente eliminati[9]. La pandemia ha messo in luce le lacune del funzionamento dei sistemi giudiziari nazionali, aggravando le situazioni di ritardo nello svolgimento dell'attività giudiziaria (quale è, per esempio, la situazione del nostro Paese). Il sistema giudiziario è tanto più vulnerabile quanto più basso è il grado di digitalizzazione, presentandosi quindi l'occasione, nelle prospettive future, di modernizzare il sistema. Un ritardo nelle indagini penali, nello svolgimento dei processi, nelle audizioni dei testimoni o nello svolgimento di qualunque attività istruttoria, è pregiudizievole non solo per i diritti degli indagati e degli imputati, ma per i diritti delle vittime. Diritti fondamentali, dunque, che non debbono essere compromessi dalle inefficienze di un sistema giudiziario, anche se queste derivano da un evento speciale quale la pandemia: speciale ma affrontabile con mezzi adeguati, da adottare se già non esistenti a livello nazionale. Ciò ha comportato e comporta la necessità di nuove risorse economiche, ma anche la sensibilizzazione delle amministrazioni e degli utenti a fare uso della comunicazione elettronica. Nei piani nazionali per la ripresa e la resilienza la digitalizzazione è un obiettivo primario. Sottolinea la Commissione, con espressioni che rappresentano un "monito" per alcuni Stati, fra i quali il

[6] Cfr. la sentenza 27.2.2018, C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, EU:C:2018:117, punti 30-33, 37; 5.11.2019, C-192/18, *Commissione c. Polonia*, EU:C:2018:924, punti 42-43, 106. Cfr. anche il considerando 19 del regolamento sulla condizionalità di bilancio di cui si dirà nel par. 4.
[7] Cfr. la sentenza *Associação* cit., punto 41.
[8] Cfr. la sentenza *Commissione c. Polonia* cit., punto 54, ma anche la sentenza *Associação* cit., punti 35-37.
[9] Cfr. i rilievi svolti nella *Relazione sullo Stato di diritto 2020,* par. 1 (con vari riferimenti nelle note 21-23) e nella *Relazione sullo Stato di diritto 2021,* par. 2.

nostro (insieme a Malta, Belgio, Grecia, Portogallo e Cipro), che in presenza di situazioni di inefficienza, l'investimento nella digitalizzazione del sistema giudiziario (oltre che nelle risorse umane e finanziarie) consente di superare gli ostacoli strutturali, di migliorare il sistema rendendolo efficiente e, soprattutto, di rendere effettiva quella tutela giurisdizionale prevista dagli artt. 19 e 47 Carta[10].

La situazione eccezionale creatasi a seguito della pandemia ha provocato gravi perturbazioni all'attività economica degli Stati membri: la crisi ha reso necessaria una serie organica di misure per la ripresa, sostenibile e resiliente, dell'attività.

L'Unione europea, nella riunione straordinaria del Consiglio del 17-21 luglio 2020, ha previsto che il futuro quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027 venga rafforzato da un nuovo strumento, il Next Generation EU (NGEU). Il regolamento 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020 istituisce "uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno dell'economia dopo la crisi COVID-19" che finanzia per un importo di 750 miliardi di euro una serie di "misure volte a ripristinare i mercati del lavoro e la protezione sociale, nonché i sistemi sanitari, a rinvigorire il potenziale di crescita sostenibile e di occupazione al fine di rafforzare la coesione tra gli stati membri e favorirne la transizione verso un'economia verde e digitale", ma anche a prestare sostegno alle imprese, agli investimenti. Si tratta di "misure senza precedenti", in un contesto (il regolamento lo sottolinea più volte) che "sfugge al controllo degli Stati membri" e dunque "richiede un intervento coerente e unificato". Il regolamento ha come base giuridica l'art. 122 TFUE che prevede l'adozione da parte del Consiglio, su proposta della Commissione, sia di "misure adeguate alla situazione economica", sia la concessione di un'assistenza finanziaria ad uno Stato che si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali"[11]. Questi fondi europei speciali sono assoggettati, al pari delle altre risorse dell'Unione, alla disciplina del bilancio, e quindi al regolamento sulla condizionalità, di cui poco oltre.

4. Il regolamento sulla condizionalità del bilancio.

Il regolamento sulla condizionalità, o più precisamente, il regolamento 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16.12.2020 (che si applica dal 1.1.2021), "relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione", coniuga, per così dire, due diverse esigenze: la tutela degli interessi finanziari dell'Unione e il rispetto dello Stato di diritto. Il regolamento fornisce per la prima volta in una norma di diritto UE, una definizione dello Stato di diritto nell'art. 2, par. 1, che corrisponde, essenzialmente, a quanto prima ricordato esaminando le *Relazioni* della Commissione[12]. Esso si propone, come indica l'art. 1 ("Oggetto") di stabilire "le norme necessarie per la protezione del bilancio dell'Unione in caso

[10] Cfr. i rilievi nella *Relazione sullo Stato di diritto 2021*, par. 3.1. *in fine*; per alcuni profili che riguardano il sistema italiano cfr. il documento di lavoro dei servizi della Commissione del 20.7.2021, SWD (2021)716 final.

[11] Per le conclusioni del Consiglio cfr. il doc. EUCO 10/20 del 21 luglio 2020, CO EUR 8-CONCL 4. Sul regolamento cfr. *G.U.U.E.* L 433 del 22.12.2020: si vedano in particolare i considerando 2, 3, 5, 7.

[12] Si veda il par. 1; la definizione nell'art. 2, par. 1 è la seguente: è il "valore dell'Unione sancito nell'art. 2 TUE. In esso 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". La norma precisa che "lo Stato di diritto è da intendersi alla luce degli altri valori e principi dell'Unione sanciti nell'art. 2 TUE".

di violazioni dei principi dello Stato di diritto negli Stati membri". Il regolamento si riferisce a una nozione di bilancio in senso ampio, poiché comprende non solo il bilancio vero e proprio, ma anche (considerando 7) le risorse assegnate attraverso lo strumento dell'Unione per la ripresa, istituito a norma del regolamento 2020/2094 del Consiglio prima ricordato, e le risorse assegnate mediante prestiti e altri strumenti garantiti dal bilancio dell'Unione indipendentemente dal metodo di esecuzione che utilizzano[13].

Poiché la definizione di "violazione" può essere ampia, il regolamento ritiene opportuno fornire alcuni esempi (art. 3) e indicare (art. 5) le misure che la Commissione può adottare quando siano accertate, secondo le regole di procedura indicate nel regolamento (art. 6), violazioni che "compromettono o rischiano seriamente di compromettere in modo sufficientemente diretto la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o la tutela degli interessi finanziari" della stessa (art. 4). Violazioni sono, dunque: "le minacce all'indipendenza della magistratura", "l'omessa prevenzione, rettifica o sanzione delle decisioni arbitrarie o illegittime assunte da autorità pubbliche", "la mancata assegnazione di risorse finanziarie e umane" che pregiudichi il funzionamento di dette autorità, "la limitazione della disponibilità e dell'efficacia dei mezzi di ricorso", le "norme procedurali restrittive", ma anche "la mancata esecuzione delle sentenze o la limitazione dell'efficacia delle indagini, delle azioni penali o delle sanzioni per violazioni del diritto".

Il regolamento, pur precisando che non esiste una gerarchia dei valori indicati nell'art. 2, poiché i valori sono connessi l'uno all'altro, sottolinea il carattere "essenziale" dello Stato di diritto, lo stretto legame fra l'art. 2 e l'art. 19 TUE (quest'ultimo, come già si è detto, "concretizza" tale valore, imponendo agli Stati di "prevedere una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione, compresi quelli relativi all'esecuzione del bilancio"); ribadisce la correlazione ("chiara") fra una "esecuzione efficiente del bilancio" e una "sana gestione finanziaria"[14].

Le misure di protezione del bilancio, che devono rispettare il principio di proporzionalità, possono riguardare, fra l'altro, la sospensione dei pagamenti e dell'esecuzione dell'impegno giuridico (o risoluzione dello stesso), la sospensione (totale o parziale) dell'erogazione dei versamenti, il rimborso anticipato dei prestiti, il divieto di assumere nuovi impegni giuridici e di concludere nuovi accordi su prestiti o altri strumenti garantiti dal bilancio, la sospensione o riduzione del vantaggio economico in tale ambito (considerando 17 e art. 5).

La procedura di adozione presenta alcune particolarità, in primo luogo perché la Commissione ricorre a tali misure in via subordinata ad altri strumenti: vi ricorre (art. 6) se non ritiene che "altre procedure previste dalla legislazione dell'Unione le consentano di proteggere più efficacemente il bilancio dell'Unione". Il meccanismo in questione (considerando 14) integra i vari strumenti di cui essa dispone, come già si è accennato, quali il meccanismo europeo per lo Stato di diritto, le procedure di infrazione e di sanzione *ex* art. 7 TUE di cui si è detto (ed anche il quadro di valutazione della giustizia). In secondo luogo, perché il procedimento stesso e la sua efficacia sono stati oggetto di contestazione da parte di alcuni Stati membri (Polonia, Ungheria), al punto che il Consiglio europeo ha adottato (conclusioni dell'11

[13] Sul regolamento si veda il par. precedente. L'art. 5 del regolamento condizionalità prevede diverse misure di protezione del bilancio, distinguendo fra esecuzione del bilancio, da parte della Commissione, "in regime di gestione diretta o indiretta" e "in regime di gestione concorrente con gli Stati membri".
[14] Cfr. i considerando 6, 12, 13 e i riferimenti nella nota 6.

dicembre 2020) una sorta di compromesso per evitare piena, immediata efficacia al regolamento, e il Parlamento europeo ha prospettato contro tale soluzione un ricorso in carenza nei confronti della Commissione[15].

La Commissione formula al Consiglio una proposta di decisione di esecuzione di opportune misure e il Consiglio l'adotta (o modifica a maggioranza qualificata) entro un mese dal ricevimento. La proposta espone i motivi specifici e gli elementi di prova su cui la Commissione ha raggiunto le sue conclusioni, ma solo dopo aver messo in condizione sia lo Stato membro (cui le soluzioni della Commissione sono notificate) di formulare i rilievi, sia il Parlamento europeo (cui parimenti le conclusioni sono notificate) di pronunciarsi: il Parlamento, precisamente (art. 6, par. 2) "può invitare la Commissione a un dialogo strutturato sulle sue conclusioni" (le conclusioni vengono pure notificate al Consiglio, ma l'art. 6, par. 1, non prevede una specifica interlocuzione con lo stesso). La proposta della Commissione è dunque adottata tenendo conto delle osservazioni dello Stato, del Parlamento, delle informazioni di vario genere e di varia fonte acquisite (art. 6, parr. 4-6). I rilievi dello Stato membro possono riguardare, in particolare, la proposta di misure adeguate rispetto alla notifica della Commissione e la proporzionalità delle misure oggetto della iniziativa della Commissione (art. 6, parr. 6-8, e sui criteri di proporzionalità, fra i quali la gravità e la durata della condotta, il considerando 18).

La proposta della Commissione, come si è detto, è modificabile dal Consiglio (a maggioranza qualificata, art. 6, par. 11); le misure sono comunque revocabili qualora siano state adottate dallo Stato membro delle misure correttive e non sussistano più, dunque, le condizioni poste a base della decisione (la revoca può essere chiesta dallo Stato o dalla Commissione; la decisione finale è del Consiglio, art. 7, il Parlamento venendo sempre informato, art. 8).

La procedura è complessa: è anche previsto, in casi eccezionali, l'intervento del Consiglio europeo qualora uno Stato membro ritenga che "sussistano gravi violazioni" dei "principi di obiettività, non discriminazione e parità di trattamento" che governano la procedura di adozione e revoca (considerando 26; la procedura deve essere "condotta secondo un approccio imparziale e basato su elementi di prova"). In tal caso, eccezionale, lo Stato membro può chiedere al Consiglio europeo che venga rinviato l'esame della questione ad una successiva riunione dello stesso (nell'attesa, precisato che la durata della procedura di norma non richiede più di tre mesi dalla presentazione della proposta della Commissione, non dovrebbe essere adottata alcuna decisione; considerando 26).

5. I problemi di applicazione.

L'approvazione del regolamento è stata travagliata, la Polonia e l'Ungheria opponendosi alla condizionalità del bilancio con riguardo al principio del rispetto dello Stato di diritto. L'intesa sul bilancio 2021-2027 (bilancio finanziario pluriennale) non sarebbe stata raggiunta,

[15] Cfr. le conclusioni, doc. EUCO 22/20, CO EUR 17, CONCL8; il considerando 2 del regolamento richiama le conclusioni, sottolineando la necessità che "gli interessi finanziari dell'Unione devono essere tutelati in conformità dei principi generali sanciti nei Trattati, in particolare i valori di cui all'art. 2" e che lo Stato di diritto sia rispettato. I pubblici poteri, considerando 3, devono agire "entro i limiti fissati dalla legge"; "una sana gestione finanziaria", considerando 8, può essere garantita solo se le autorità pubbliche nazionali, per l'appunto, "agiscono in conformità alla legge". Sulla presa di posizione del Parlamento cfr. i successivi parr. 5, 6; sulla possibile rilevanza del quadro di valutazione della giustizia cfr. il doc. COM(2021)389 final dell'8.7.2021, *Quadro di valutazione UE della giustizia 2021*.

essendo richiesta l'unanimità (art. 322, par. 2) se non fosse stato raggiunto un accordo di natura politica sulla applicabilità del regolamento. Il Consiglio europeo dell'11 dicembre 2020, pochi giorni prima della formale adozione del regolamento, formulava delle conclusioni (grazie alla "mediazione" del Governo tedesco) che venivano incontro alle obiezioni di Polonia e Ungheria, che erano e sono oggetto di censure e di procedure (come si dirà poco oltre) per violazione dello Stato di diritto[16]. Il meccanismo di condizionalità, infatti, si applica anche ai programmi in gestione concorrente con gli Stati membri del bilancio 2021-2027 e, come si è detto, a quelli del pacchetto per la ripresa *Next Generation EU* che prevede imponenti risorse.

Dopo aver ricordato che la "procedura per affrontare le violazioni dei valori, di cui all'articolo 2 del TUE" è rappresentata dall'art. 7 TUE, si fa presente la necessità di trovare "una soluzione reciprocamente soddisfacente" per gli Stati e, dunque, di "rispondere alle preoccupazioni espresse in merito al progetto di regolamento relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione, più in particolare per quanto riguarda le modalità in cui il regolamento sarà applicato".

Non v'è dubbio che se il regime sanzionatorio previsto dall'art. 7 non preoccupa più di tanto (per così dire) gli Stati membri, poiché le decisioni sull'esistenza di una violazione grave e persistente dei valori di cui all'art. 2 TUE devono essere adottate all'unanimità (sono prodromiche alle decisioni di sospensione di alcuni dei diritti dello Stato), è invece il regime di cui al regolamento, ove il Consiglio decide le misure a maggioranza (a maggioranza qualificata se modifica la proposta della Commissione, adottando quindi, *ex* art. 6, par. 1, una decisione di esecuzione). Si tratta di misure interdittive o sospensive con riguardo all'accesso, all'erogazione o al pagamento dei fondi e delle risorse europee. Il Consiglio europeo ha precisato una serie di limiti e condizioni all'applicabilità del regolamento riducendone la portata e suscitando, dunque, non poche perplessità e critiche, soprattutto del Parlamento europeo: *a*) il Consiglio europeo non può sostituirsi al legislatore, rappresentato dalla Commissione e dal Parlamento; *b*) non può derogare o comunque limitare l'efficacia di un atto formalmente vincolante ai sensi dell'art. 289 TFUE[17].

Dopo aver richiamato sia le esigenze di carattere nazionale, proprie di ciascuno Stato membro, fatte proprie dall'art. 4, par. 2 TUE circa l'identità nazionale degli stessi, identità "insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale", sia l'esigenza del rispetto "del principio di attribuzione, nonché dei principi di obiettività, non discriminazione e parità di trattamento" (richiamati, come si è prima ricordato, nel regolamento condizionalità - considerando 26- sull'intervento eccezionale del Consiglio europeo), il Consiglio europeo subordina l'applicabilità del regolamento alla elaborazione da parte della Commissione (peraltro in stretta collaborazione con gli Stati membri) di "linee guida sulle modalità con cui applicherà il regolamento, compresa una metodologia per effettuare una propria valutazione". Nel caso in cui, tuttavia, come è poi avvenuto a seguito del ricorso alla Corte di giustizia dell'Ungheria e della Polonia, il regolamento venisse impugnato per annullamento, le linee

[16] Sul risultato della "mediazione" tedesca e per una critica alle conclusioni del Consiglio europeo (istituzione che non è, *ex* art. 15, par.1 TUE, "legislatore", bensì istituzione di natura essenzialmente politica), cfr. G. MICHELINI, *Stato di diritto* cit., *loc. cit*. Per le conclusioni cfr. il doc. EUCO 22/20, CO EUR 17-CONCL 8 cit.
[17] Sui rilievi critici del Parlamento europeo si veda oltre e i riferimenti alla nota 22.

guida verranno "messe a punto" soltanto successivamente alla sentenza "in modo da incorporarvi eventuali elementi pertinenti derivanti" dalla stessa.

Il meccanismo è, insomma, oggi bloccato dalla mancanza delle linee guida, anche se il Consiglio europeo ricorda (già si è detto) che ha carattere sussidiario rispetto alle altre procedure previste dal diritto UE, potendo ricorrere a quelle specifiche misure solo quando le altre norme o procedure "non consentano di proteggere più efficacemente il bilancio dell'Unione[18]. Il ruolo del regolamento è ridimensionato dal Consiglio europeo sotto più profili: viene sottolineato l'imprescindibile requisito sia della proporzionalità delle misure rispetto all'impatto delle violazioni dello Stato di diritto sulla sana gestione finanziaria del bilancio, sia del nesso di causalità, da accertare in modo rigoroso ("sufficientemente diretto e debitamente accertato") fra violazioni e conseguenze negative per gli interessi finanziari dell'Unione[19].

Inoltre viene esclusa l'applicabilità del regolamento a "carenze generalizzate", l'attivazione del meccanismo essendo consentita quando (con espressione che suscita perplessità quanto alla sua chiarezza) ricorrono specifici "fattori", da intendere e applicare "come un elemento chiuso di elementi omogenei" (non "aperti a fattori o eventi di diversa natura")[20].

Il Consiglio europeo richiama nelle conclusioni la responsabilità della Commissione, la necessità di consultazione e collaborazione con gli Stati membri, la possibilità di revoca della misura e di richiesta da parte di uno Stato (ai sensi del considerando 26, in presenza di circostanze eccezionali, già si è ricordato) di rinviare l'adozione o revoca (la competenza è del Consiglio europeo che "si adopererà per formulare una posizione comune sulla questione")[21].

Il Consiglio europeo ben si rende conto dell'importanza del tema che appartiene non solo al nuovo ciclo di bilancio e agli impegni di bilancio previsti nel nuovo quadro pluriennale, compreso il *Next Generation EU*, ma ha una rilevanza politica nei rapporti fra gli Stati membri. Il compromesso introduce, invero, una deroga all'efficacia giuridica del regolamento che ha determinato (come si è accennato) una forte reazione del Parlamento: dopo una risoluzione del 25 marzo 2021 in cui invitava la Commissione ad applicare il regolamento, rimaste disattese le proprie richieste, ha prospettato, nella successiva risoluzione del 10 giugno 2021, l'avvio di una procedura per carenza *ex* art. 265 TFUE contro la Commissione. La Commissione, malgrado la vincolatività del regolamento e malgrado le violazioni dello Stato di diritto individuate nella *Relazione sullo Stato di diritto 2020,* non ha inviato la notifica scritta prevista dall'art. 6 del regolamento condizionalità agli Stati membri responsabili: comportamento, questo, che si

[18] Sulla sussidiarietà del regolamento cfr. il par. precedente. Le conclusioni, punto 1, lett. d fanno riferimento alle "altre procedure previste dal diritto dell'Unione, anche nell'ambito del regolamento recante le disposizioni comuni, del regolamento finanziario o delle procedure di infrazione stabilite dal trattato". Sul riferimento al NGEu cfr. il considerando 7 del regolamento.

[19] Sul modo in cui devono essere intese la proporzionalità e l'impatto (soprattutto sui legittimi interessi dei destinatari finali e dei beneficiari, che devono essere tutelati in caso di violazione dello Stato di diritto) cfr. i considerando 18, 19 del regolamento condizionalità.

[20] Si vedano i punti 1, lett. e, lett. f delle conclusioni. Sembra utile ricordare che sulla legittimità del regolamento condizionalità si era espresso, durante la procedura di approvazione, il Servizio giuridico del Consiglio con un parere successivamente oggetto di una richiesta di accesso agli atti, il cui diniego è stato impugnato avanti al Tribunale, che ha accolto il ricorso con sentenza del 21.4.2021, T-252/19, *Pech*, EU:T:2021:203.

[21] Cfr. il punto 1, lett. j delle conclusioni; la previsione è contenuta solo in un considerando, non già in una norma del regolamento.

inquadra nel contesto degli artt. 5 e 6, par. 1 del regolamento e che integra una violazione dello stesso[22].

6. Le azioni intraprese contro la Polonia e l'Ungheria.

L'atteggiamento del Parlamento è dunque di forte critica. Dopo aver ricordato di avere anche il potere di votare una mozione di censura della Commissione (art. 234 TFUE)[23], fornisce un quadro giuridico da cui emergono le responsabilità per una serie di violazioni da parte dell'Ungheria e della Polonia; oggetto di procedure in corso. Precisamente: *a*) una propria risoluzione del 12.9.2018 che invita il Consiglio a constatare *ex* art. 7, par. 1 l'esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori su cui si fonda l'Unione. Il ricorso dell'Ungheria contro la risoluzione è stato respinto con sentenza del 3.6.2021[24].

b) La proposta di decisione del Consiglio del 20.12.2017, su iniziativa della Commissione *ex* art. 7, par. 1 TUE, sullo Stato di diritto in Polonia, relativa alla constatazione (da parte del Consiglio) dell'esistenza di un evidente rischio di violazione grave dello Stato di diritto, cui è seguita una risoluzione del Parlamento del 1.3.2018 sull'attivazione di detta procedura[25].

c) Le audizioni organizzate dal Consiglio secondo la procedura di cui all'art. 7, par. 1 TUE, di Polonia (iniziativa della Commissione) e Ungheria (iniziativa del Parlamento)[26].

Le proposte motivate hanno, ovviamente, natura giuridica, ma il contesto generale, come d'altra parte è quello della procedura *ex* art. 7, è essenzialmente politico[27]. Le contestazioni riguardano le riforme legislative che nei due Stati possono compromettere il sistema costituzionale ed elettorale, l'indipendenza del potere giudiziario, la protezione dei dati personali, la libertà accademica e di religione, la tutela dei diritti delle minoranze, l'indipendenza della magistratura, l'assenza di un controllo di costituzionalità legittimo e indipendente.

Alle procedure *ex* art. 7 si aggiungono, avendo sempre come destinatari la Polonia e l'Ungheria, le procedure di infrazione che si sono concluse con le sentenze della Corte del 24.6.2019 (sull'indipendenza della Corte suprema polacca) e del 5.11.2019 (sull'indipendenza dei giudici ordinari polacchi)[28]. Il tema dell'indipendenza della magistratura è stato ripreso in epoca più recente (sentenza *Repubblika*): rispettare il principio dello Stato di diritto significa

---

[22] Si vedano le risoluzioni del 25.3.2021, P 9_TA (2021) 0103; del 10.6.2021, P 9_TA (2021) 0287.

[23] Cfr. la risoluzione del 10.6.2021 cit.

[24] Cfr. la causa C-650/18, sentenza 3.6.2021, *Ungheria c. Parlamento europeo,* EU:C:2021:426. La risoluzione è in *G.U.U.E.*, C 433 del 23.12.2019 (l'Ungheria era sostenuta in causa dalla Polonia).

[25] La proposta di decisione è il doc. COM (2017) 835 final; la risoluzione del Parlamento è in *G.U.U.E.* C 129 del 5.4.2019. Sull'atteggiamento del Parlamento e della Commissione si vedano i rilievi di C. CURTI GIALDINO, *La Commissione europea dinanzi alla crisi costituzionale polacca: considerazioni sulla tutela dello Stato di diritto nell'Unione*, in *Federalismi*, 2016 e *Il Parlamento europeo attiva l'art. 7, par. 1 TUE nei confronti dell'Ungheria: quando, per tutelare lo Stato di diritto, si viola la regola di diritto, ibidem,* 2018.

[26] Per rilievi sulle audizioni cfr. la risoluzione del P.E. del 16.1.2020, P9_TA (2020) 0014, in *G.U.U.E.* C 270 del 7.7.2021.

[27] Sulla natura politica o mista, giuridico-politica, si vedano gli autori citt. alla nota 2.

[28] Sentenza del 24.6.2019, C-619/18, *Commissione c. Polonia*, EU:C:2019:531; del 5.11.2019, C-192/18, *Commissione c. Polonia* cit. Per alcuni rilievi, oltre agli autori citt. alla nota 2, M. BONELLI, *Il lato positivo: Commissione c. Polonia e l'inizio di una fase per la tutela dello Stato di diritto nell'Unione europea*, in *SIDIblog*, 2019; M. ARANCI, *La procedura di infrazione come strumento di tutela dei valori dell'Unione europea. Note a margine della sentenza della Corte di giustizia nella causa Commissione/Polonia,* in *eurojus*, 2019; E. CIMADOR, *La Corte di giustizia conferma il potenziale della procedura di infrazione ai fini di tutela della* rule of law. *Brevi riflessioni a margine della sentenza* Commissione/Polonia *(organizzazione tribunali ordinari),* in *eurojus*, 2020.

conformarsi al primato del diritto UE anche quando gli Stati procedono a riforme legislative. Il rispetto si impone sempre, senza eccezioni, da quando gli Stati aderiscono all'Unione a quando, in particolare, introducendo riforme legislative, modificano le norme esistenti, non essendo consentita una "regressione" della tutela del valore dello Stato di diritto: valore, afferma la Corte confermando il proprio orientamento "che si concretizza, in particolare, nell'art. 19 TUE" e che obbliga ogni Stato a garantire l'indipendenza dei giudici, pur godendo di autonomia (ma vincolata) nell'organizzazione giudiziaria[29].

7. La più recente evoluzione.

La più recente evoluzione dello Stato di diritto conferma le tensioni in atto a livello istituzionale e nei rapporti fra gli Stati membri.

Dopo la sentenza della Corte di giustizia che (il 3 giugno 2021) ha rigettato il ricorso dell'Ungheria contro l'avvio da parte del P.E. della procedura *ex* art. 7 TUE[30] (Ungheria che ha impugnato, l'11 marzo 2021, il regolamento di condizionalità)[31], il Tribunale costituzionale polacco (il 14 luglio 2021) ha rivendicato il primato del diritto nazionale sul diritto dell'Unione con specifico riguardo alla legge istitutiva di un nuovo regime disciplinare per i giudici[32], opponendosi all'ordinanza cautelare della Corte di giustizia (dell'8 aprile 2020) che disponeva l'immediata sospensione della legge[33], poiché le competenze esercitate dalla Corte di giustizia erano ritenute *ultra vires* e in contrasto con la Costituzione polacca.

La Corte, nello stesso giorno della pronuncia polacca, si è pronunciata con ordinanza cautelare sul funzionamento della sezione disciplinare della Corte suprema, che viene ritenuta priva delle caratteristiche di un organo giurisdizionale (con specifico riferimento agli artt. 19 TUE e 47 Carta). L'ordinanza interviene nel giudizio di infrazione contro la Polonia, dopo che la Corte si era pronunciata, sullo stesso tema, nell'ambito di una procedura pregiudiziale, cui le autorità nazionali non avevano, tuttavia, dato seguito. La Commissione aveva, infatti, introdotto un ricorso per infrazione contro la Polonia perché non aveva modificato la norma in vigore[34].

Il giorno successivo, con sentenza del 15 luglio, nella vicenda in cui si era pronunciata con l'ordinanza cautelare, prima ricordata, dell'8 aprile 2020 (procedura di infrazione relativa alla legge istitutiva del nuovo regime disciplinare per i giudici), la Corte riteneva contraria al

---

[29] Sentenza 20.3.2021, C-869/16, *Repubblika*, EU:C:2021:311, su rinvio pregiudiziale del giudice maltese, avente ad oggetto la conformità al diritto UE (specialmente agli artt. 19 TUE, 47 Carta) di disposizioni della Costituzione maltese disciplinanti la procedura di nomina dei giudici (Repubblika è un'associazione che si propone di promuovere la tutela della giustizia e dello Stato di diritto a Malta): si vedano i punti 48-50, 61-65 (richiamando le sentenze 19.11.2019, C-585/18, C-624/19, C-625/18, *A.K. e a. (Indipendenza della sezione disciplinare della Corte suprema),* EU:C:2019:982, punti 137-138; 2.3.2021, C-824/18, *A.B. e a.*, EU:C:2021:153, punti 108, 153, 124-125.

[30] Sentenza del 3.6.2021, *Ungheria c. Parlamento europeo* cit.

[31] Ricorso dell'11.3.2021, C-156/21, *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, in *G.U.U.E.* C 138/24 del 19.4.2021; anche la Polonia ha presentato ricorso, in pari data, C-157/21, *Polonia c. Parlamento e Consiglio, G.U.U.E.* C138/26 del 19.4.2021.

[32]Sentenza del Tribunale costituzionale polacco del 14.7.2021, su cui i rilievi di A. CIRCOLO, Ultra vires *e* Rule of Law: *a proposito della recente sentenza del Tribunale costituzionale polacco sul regime disciplinare dei giudici,* in *I Post di Aisdue*, 2021.

[33] Ordinanza 8.4.2020, C-791/19 R, *Commissione c. Polonia (Régime disciplinaire des juges)*, EU:C:2020:277.

[34] L'ordinanza cautelare è del 14.7.2021, C-204/21 R, *Commissione c. Polonia,* EU:C:2021:593 è stata adottata, nella causa (procedura di infrazione) C-204/21, *Commissione c. Polonia,* pendente. La sentenza resa in via pregiudiziale è la *A.K. e a.* cit. Anche la Corte EDU, 22.7.2021, *Reczkowicz c. Polonia,* ha ritenuto violato l'art. 6, par. 1 CEDU non essendo la sezione disciplinare della Corte suprema un tribunale costituito per legge.

diritto UE la disciplina del regime disciplinare perché non garantisce l'indipendenza dei giudici rispetto al potere politico[35].

In questo contesto contenzioso si inseriscono altri procedimenti. In primo luogo due procedure di infrazione avviate nel luglio 2021 dalla Commissione. Una contro l'Ungheria su una legge c.d. LGBTIQ, acronimo di lesbiche, gay, bisessuali, transgender, intersessuali, queer, che vieta o limita l'accesso ai contenuti rivolti a minori in cui siano promossi e descritti la divergenza fra la propria identità personale e il sesso attribuito alla nascita; il cambiamento di sesso e l'omosessualità. L'altra contro la Polonia, perché le autorità di questo Paese non hanno risposto in maniera esauriente alle richieste di chiarimento della Commissione sulla natura e impatto delle "zone libere dall'ideologia LGBT" istituite da diverse regioni e comuni polacchi. Le norme anti-LGBT, contrarie ai diritti degli omosessuali, violano i valori contenuti nell'art. 2, in particolare il divieto di discriminazione. La situazione di contrasto fra Unione e Governi nazionali è evidente, anche se il Governo polacco ha dichiarato la propria disponibilità a modificare alcune delle norme oggetto di censura (sulla sezione disciplinare della Corte suprema), non già per adeguarsi alla Corte di giustizia (che non potrebbe prevalere sul Giudice costituzionale), ma per ragioni di opportunità interne[36].

In questo complesso quadro generale, peraltro, a fronte del perdurante inadempimento della Polonia nel conformarsi alle pronunce della Corte di giustizia, sia all'ordinanza cautelare del 14 luglio 2021 (funzionamento della sezione disciplinare della Corte suprema), sia alla sentenza del 15 luglio 2021 (legge sul regime disciplinare dei giudici, che fa seguito all'ordinanza cautelare dell'8 aprile 2020), la Commissione ha chiesto alla Corte di giustizia di comminare (*ex* art. 260, par. 2 TFUE) una penalità giornaliera fino a quando le misure imposte dall'ordinanza del 14 luglio non saranno pienamente attuate. Con riferimento alla sentenza del 15 luglio, esaminata la risposta della Polonia alla lettera di messa in mora, la Commissione si è riservata di adire la Corte (*ex* art. 260, par. 2 TFUE)[37].

[35] Sentenza del 15.7.2021, C-791/19, *Commissione c. Polonia,* EU:C:2021:596 (sull'ordinanza vedi la nota 33).

[36] Cfr. le dichiarazioni riportate in *Il Corriere della Sera,* 18.8.2021, *Svolta sui giudici (ma condizionata). Il "gioco" di Varsavia con l'Europa,* nonché in *Il Sole24ore*, 8.9.2021, *Bruxelles chiede alla Corte UE sanzioni contro la Polonia.*

[37] Cfr. il comunicato stampa della Commissione del 7 settembre 2021, *Indépendance des juges polonais: la Commission demande à la Cour de justice de l'Union européenne d'infliger des sanctions pécuniaires à la Pologne au sujet de l'activité de la chambre disciplinaire.* Sulle reazioni del Governo polacco che accusa la Commissione di atti illegali, avendo anche bloccato il Piano di ripresa economica, congelando 24 miliardi di euro in prestiti, cfr. *Il Sole 24 ore* dell'8.9.2021. Per un caso in cui, nel passato, la Corte a seguito di ordinanza cautelare non rispettata riguardante il disboscamento della Foresta di Bialowicza, era stata decisa una penalità di centomila euro al giorno al Governo polacco cfr. l'ordinanza 20.11.2017, C-441/17 R *Commissione c. Polonia,* EU:C:2017:877 e la sentenza 17.4.2018, EU:C:2018:255.