

Condizionalità europea e identità costituzionali. Un'introduzione

di Alessia-Ottavia Cozzi e Francesco Emanuele Grisostolo*

Abstract: European Conditionality and Constitutional Identity. An introduction -This paper introduces the Section on European conditionality and constitutional identities. Firstly, it presents the papers collected in the Section and its structure. In the second part, it briefly describes the multiple conditionality mechanisms in the EU legal system and deepens their relationship with fundamental rights on the one hand, and with the multiple lines of tension within the Union on the other. Finally, the contribution analyses conditional mechanisms from the perspective of public finance law. It is shown how these mechanisms are connected as much with the fundamental principles of the EU legal system as with the financial situation of the Member States.

Keywords: Conditionality, European Integration, Human Rights, Welfare State, Fiscal Rules.

1. Breve presentazione

La presente Sezione monografica trae origine dall'omonimo seminario organizzato assieme alla professoressa Laura Montanari presso l'Università degli Studi di Udine nell'ambito delle attività della Scuola di Diritto pubblico comparato ed europeo e del Dottorato di ricerca inter-ateneo in Diritto per l'innovazione nello spazio giuridico europeo delle Università degli Studi di Udine e di Trieste.

Il tema della *call for papers* alla base del seminario – condizionalità europea e identità costituzionali¹ – è stato scelto in quanto la condizionalità, o meglio le condizionalità, costituiscono meccanismi, di diversa matrice, sempre più presenti e pervasivi nel processo di integrazione europea, sia dal punto di vista quantitativo che da quello qualitativo. Essi agiscono sul

¹* Partendo da riflessioni comuni sulla struttura della Sezione monografica, la scrittura dell'introduzione è stata ripartita come segue: il par. 1 è da attribuire a entrambi i curatori, il par. 2 ad Alessia-Ottavia Cozzi e il par. 3 a Francesco Emanuele Grisostolo. I curatori ringraziano sentitamente la prof.ssa Laura Montanari per il costante supporto alla realizzazione di questa attività, che si inserisce all'interno del progetto interdipartimentale "Identità europea e sfide globali" – Piano Strategico del Dipartimento di Scienze Giuridiche 2022-2025 dell'Università di Udine, WP1, *L'identità europea: cultura e cittadinanza* e WP3, *Integrazione europea e contesto globale: la dinamica delle relazioni istituzionali*.

Il testo della *call* è disponibile al seguente indirizzo: <http://www.dpce.it/call-for-paper-seminario-condizionalita-europea-e-identita-costituzionali.html>.

versante orizzontale dei fini propri dell'Unione e dei rapporti tra i suoi organi, sul versante verticale dei rapporti tra Unione e Stati membri, sul versante esterno dei rapporti tra Unione e Stati candidati all'adesione, futuri candidati o Stati terzi. Gli strumenti di condizionalità rappresentano, così, uno *stress test* per alcuni dei tratti caratterizzanti dell'ordinamento sovranazionale, quali il limite delle competenze attribuite, il principio di parità tra Stati, la persistente oscillazione tra modello intergovernativo e modello comunitario, oggi unionale, fino a toccare, nelle più recenti evoluzioni, la stessa capacità prescrittiva dei valori di cui all'art. 2 TUE e la loro tenuta rispetto alle identità costituzionali degli Stati membri. Di qui la scelta di un tema che tocca il cuore dell'integrazione europea da molteplici sfaccettature.

I contributi che compongono la Sezione costituiscono la rielaborazione delle relazioni che i partecipanti, selezionati mediante *call for papers*, hanno presentato al seminario udinese e che sono state oggetto delle osservazioni dei quattro *discussants*, ovvero i due curatori della Sezione e i professori Antonia Baraggia, dell'Università di Milano-Statale, e Francesco Deana, dell'Università di Udine.

Passando a illustrare brevemente il contenuto della Sezione, essa si apre con un contributo di Antonia Baraggia su "*L'utilizzo della condizionalità e la trasformazione dello spazio europeo*", che riprende la relazione introduttiva presentata al seminario. I successivi contributi si possono raggruppare attorno a quattro nuclei tematici distinti che, tuttavia, si intersecano fra loro in maniera significativa: una prima comprova dei numerosi punti di contatto e delle influenze reciproche fra le varie forme di condizionalità adottate nel contesto dell'Unione europea.

La condizionalità di bilancio connessa alla protezione dello Stato di diritto è analizzata da Adriano Dirri e Ylenia Guerra – che hanno scritto sulla controversa genesi e sulla «contestata applicazione» del Regolamento 2020/2092, evidenziando sia gli aspetti giuridici che le dinamiche politiche – e da Nicola Maffei, con un contributo che ne offre una lettura in chiave di evoluzione costituzionale dell'Unione, in correlazione con il piano *Next Generation EU* (NGEU).

Il secondo nucleo di riflessione è costituito dalla condizionalità relativa all'utilizzo delle risorse finanziarie, in rapporto con la forma di governo nazionale: Federico Musso mette in luce la diversa incidenza dei vincoli sovranazionali di natura macroeconomica sulle decisioni finanziarie degli Stati membri, mentre Giulio Santini riprende l'elaborazione teorica sul concetto di indirizzo politico, proponendone l'utilizzo come chiave di lettura dell'efficacia dei meccanismi di condizionalità in ambito europeo.

Ci si concentra poi su obiettivi settoriali di particolare rilevanza perseguiti dall'Unione con lo strumento della condizionalità. Paola Valerio descrive l'emergere del suo utilizzo per finalità di carattere ambientale, dalla politica di coesione alla politica agricola comune, sino al Dispositivo per la ripresa e la resilienza (cd. *Recovery Fund*). Roberto Vinceti, invece, approfondisce come il «formante negoziale» sotteso alla condizionalità possa spingere all'armonizzazione degli ordinamenti giudiziari nazionali, pur in assenza di competenze normative dell'Unione, facendo emergere un modello comune che i soli interventi della giurisprudenza sovranazionale non avrebbero potuto forgiare.

L'ultima forma di condizionalità esaminata dai contributi della Sezione è quella insita nel procedimento di adesione ed è rivolta agli Stati candidati o potenziali candidati: Edin Skrebo analizza l'esperienza dei Balcani occidentali, e in particolare dei quattro Stati che erano parte della Repubblica Federale di Jugoslavia (Bosnia ed Erzegovina, Serbia, Montenegro e Macedonia del Nord), mentre Tatiana-Maria Cernicova-Dragomir parla dell'«*associated trio*» di Stati che, nel 2022, ha espresso la volontà di diventare parte dell'Unione: Ucraina, Moldavia e Georgia.

Nel prosieguo di questa introduzione si offriranno alcune chiavi di lettura trasversali dei contenuti nella Sezione monografica, nella consapevolezza, da un lato, della loro non esaustività, alla luce dei molti possibili approcci al tema della condizionalità, dipendenti anche da diverse ricostruzioni teoriche sul processo di integrazione europea e, dall'altro, della natura tuttora aperta dell'esperienza oggetto di studio: il cammino della condizionalità a livello europeo appare lungi dall'essere concluso e potrà arricchirsi di ulteriori declinazioni, giustificando a maggior ragione l'approfondimento scientifico sull'argomento.

2. Le molteplici forme di condizionalità tra passato e futuro

Le clausole di condizionalità hanno accompagnato il processo di integrazione europea in diverse fasi del suo sviluppo, tanto da poter ragionare di condizionalità al plurale, diverse per obiettivi, contenuti ed effetti a seconda del momento storico, e riconducibili a differenti modelli, oscillanti tra una matrice internazionale e una matrice costituzionale presente negli Stati composti².

Come noto, le clausole di condizionalità furono inizialmente presenti nell'azione esterna dell'Unione europea, prima nell'ambito di accordi commerciali, politiche di vicinato e cooperazione allo sviluppo ed in seguito nel processo di allargamento³. I meccanismi condizionali originari erano riconducibili ad una matrice essenzialmente internazionale, richiamando gli strumenti in uso presso istituzioni come il Fondo Monetario Internazionale o la Banca Mondiale. Tuttavia, proprio nella condizionalità connessa all'azione esterna è stato anticipato il riconoscimento dei diritti fondamentali e della democrazia come valori fondativi della costruzione europea, prima ancora che essi fossero codificati nei Trattati istitutivi. Questi stessi principi, insieme alla garanzia di una economia di mercato, furono al cuore del processo di allargamento che seguì la caduta del muro di Berlino e la dissoluzione dell'Unione Sovietica, orientando l'adesione dei primi dieci

² A. Baraggia, contributo nella presente Sezione e già Ead, *La condizionalità come strumento di governo negli Stati composti. Una comparazione tra Stati Uniti, Canada e Unione Europea*, Torino, 2023; C. Pinelli, voce *Conditionality*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford Public International Law, novembre 2013, <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1383>.

³ S. Poli, *La politica europea di vicinato*, in M.E. Bartoloni, S. Poli (cur.) *L'azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, 2021, 177-204, con una analisi delle variazioni di obiettivi e strumenti maturata nel tempo, e già Ead, *La revisione della politica europea di vicinato e il controverso rapporto tra condizionalità e geometria variabile*, in *Europeanpapers.it*, 22 aprile 2016.

Paesi dell'Europa Centrale e Orientale⁴. Negli anni della crisi dei debiti sovrani, la condizionalità è emersa come vincolo alla stabilità finanziaria e all'adozione di riforme strutturali. Anche qui, la sua natura è parsa ambigua. La matrice internazionale trovava eco sia nella affinità con le operazioni di salvataggio dei deficit nazionali adottate dal FMI, sia negli strumenti adottati nel contesto europeo, di carattere internazionalistico, come richiamato più approfonditamente nel prossimo paragrafo. Tuttavia, è indubbio che la condizionalità macroeconomica abbia risentito di, ed essa stessa accentuato, un certo assetto del rapporto tra dimensioni costitutive dell'ordinamento europeo, dimensione economica e altre dimensioni, in particolare la dimensione sociale; che abbia inciso sulla costruzione di un modello di *governance* europea e, in chiave verticale, che abbia messo sotto pressione la determinazione democratica dei processi di spesa e la tenuta dei diritti sociali negli Stati nazionali⁵. Ha agito, pertanto, sui fili del tessuto interno dell'Unione, toccando obiettivi, *governance*, politiche e i loro riflessi sulle strutture costituzionali degli Stati membri. In epoca più recente, la condizionalità legata alla democrazia, al rispetto dei diritti fondamentali e allo Stato di diritto è ritornata all'attenzione delle dinamiche istituzionali e politiche europee come requisito di permanenza nell'Unione europea per coloro che, già diventati membri, ne hanno indebolito le garanzie, mettendo in discussione l'indipendenza della magistratura, la libertà di associazione, il pluralismo nell'istruzione, il rispetto di misure minime per l'accoglienza dei migranti. Queste dinamiche si sono intersecate con l'esplosione della pandemia, cosicché gli strumenti di debito europeo adottati per farvi fronte, di portata innovativa, hanno introdotto ulteriori varianti della condizionalità. Esse si aprono a diverse interpretazioni: una ritrovata armonia tra costituzionalismo economico e costituzionalismo fondato su valori comuni o una nuova forma di commissariamento delle scelte democratiche nazionali⁶. Infine, ancora diversa è la condizionalità imposta

⁴ C. Pinelli, *Conditionality and Enlargement in Light of EU Constitutional Developments*, in *European Law Journal*, 3, 2004(10), 354-362; S. Bartole, *International Constitutionalism and Conditionality, the Experience of the Venice Commission*, in *Rivista AIC*, 4, 2014, e Id, *The Internationalization of Constitutional Law. A View from the Venice Commission*, London, 2020.

⁵ La letteratura è vastissima. Ci si limita qui a C. Pinelli, *Conditionality and Economic Constitutionalism in the Eurozone*, in *Italian Journal of Public Law*, 1, 2019, 22-42; C. Kilpatrick, *On the Rule of Law and Economic Emergency: The Degradation of Basic Legal Values in Europe's Bailouts*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, 2, 2015(35), 325-353.

⁶ Per la diversità di voci, si vedano L. Montanari, *Condizionalità e allargamento, tra valori e politica*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1, 2023, 279-284; M. Dani, *L'invadente condizionalità macroeconomica del dispositivo per la ripresa e la resilienza*, *ivi*, 285-290; A. Baraggia, *La condizionalità a protezione dello Stato di diritto: tra potenzialità costituzionali e limiti applicativi*, *ivi*, 291-296. In chiave di rilettura del rapporto tra costituzionalismo economico e costituzionalismo fondato su valori comuni, già prima della pandemia, C. Pinelli, *I temi della condizionalità nel negoziato sul Quadro finanziario pluriennale 2021-2017*, *Documenti LAI* 18/07, 7 aprile 2018; di recente, N. Lupo, *The Recovery and Resilience Facility and its effects on the Rule of Law conditionality*, in C. Fasone, A. Dirri, Y. Guerra (cur.), *Established EU Rule of Law Instruments, State-of-the-Art Working paper*, progetto RedSpinel, 2023, 75-80, https://redspinel.iee-ulb.eu/wp-content/uploads/sites/2/Established-EU-Rule-of-Law-Instruments_LUISSWP2_M5.pdf; *contra*, F. Salmoni, *Recovery fund, condizionalità e*

nel corso dei negoziati, ormai lunghi e «faticosi», per usare una espressione ricorrente, per l'adesione dei Balcani occidentali: Serbia, Montenegro, Bosnia-Erzegovina, Kosovo, Macedonia del Nord e Albania. A differenza del primo allargamento ai Paesi dell'Europa Centrale e Orientale, nei confronti dei Balcani occidentali la condizionalità è stata condotta su binari bilaterali con ciascuno dei Paesi candidati e comprende forme di riconciliazione e di memoria condivisa, che toccano questioni sensibili e divisive delle identità nazionali⁷.

I contributi raccolti nella presente Sezione paiono confermare, ad uno sguardo d'insieme, la persistente diversità dei meccanismi di condizionalità cui ricorre l'Unione, a seconda che si tratti dell'azione esterna per Paesi in cui i processi di candidatura sono già in corso (Skrebo) o che vi aspirano (Cernicova-Dragomir)⁸; delle condizioni – non condizionalità – cui tradizionalmente si sono accompagnati i fondi strutturali e le politiche di coesione⁹; della condizionalità macroeconomica negli anni della crisi e degli strumenti post pandemici¹⁰. Questi ultimi, in particolare il *Recovery and Resilience Facility*, comprendono diversi dispositivi condizionali che si intersecano e che sono stati suddivisi dalla dottrina in tre categorie: condizionalità tematiche, condizionalità macroeconomiche e condizionalità legate alla protezione del bilancio dell'Unione, in cui si innesta la difesa dello Stato di diritto¹¹. Questi strumenti, dunque, si connotano rispetto al passato per diversità di presupposti, obiettivi di fondo, contenuti e procedimenti, sicché – fermi gli elementi di criticità certamente esistenti – non appare corretta dal punto di vista metodologico la mera riproposizione automatica, per gli strumenti del presente, delle critiche maturate intorno alla condizionalità macroeconomica degli anni della crisi. D'altra parte, proprio presupposti, obiettivi, contenuti e procedimenti determinano le diverse

debito pubblico. La grande illusione, Milano, 2021. Da ultimo, A. Guazzarotti, *Neoliberalismo e difesa dello Stato di diritto in Europa. Riflessioni critiche sulla costituzione materiale dell'UE*, Milano, 2023.

⁷ Per uno sguardo d'insieme, L. Montanari (cur.), *L'allargamento dell'Unione europea e le transizioni costituzionali nei Balcani occidentali*, Napoli, 2022.

⁸ Quanto detto non comporta che i singoli meccanismi condizionali siano compartimenti stagni avulsi da un comune contesto. Dopo l'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione Russa, proprio le preoccupazioni legate a futuri allargamenti hanno spinto il Presidente francese Macron a proporre una revisione dei Trattati che conduca a una Comunità Politica Europea, CPE, riprendendo l'idea di una Europa "a cerchi concentrici" che era già stata di Mitterand; cfr. il discorso conclusivo della Conferenza sul Futuro dell'Europa del 9 maggio 2022 avanti alla plenaria del Parlamento europeo, in https://multimedia.europarl.europa.eu/en/video/conference-on-the-future-of-europe-closing-event-speech-by-emmanuel-macron-president-of-the-french-republic_I224701.

⁹ Su questa distinzione, A. Baraggia, contributo nella presente Sezione.

¹⁰ Sui «tanti regimi di condizionalità» cui ricorre l'Unione, A. Baraggia, *La condizionalità come strumento di governo negli Stati composti*, cit., 158.

¹¹ C. Fasone, M. Simoncini, *The Ambiguities of Conditionality as an Instrument of EU Internal Governance*, in C. Fasone, A. Dirri, Y. Guerra (cur.), *Established EU Rule of Law Instruments, State-of-the-Art Working paper*, cit., 65-70, spec. 68, per le differenze tra condizionalità degli anni della crisi macroeconomica e condizionalità del RRF e sulla persistente ambiguità di quest'ultima.

funzioni dei dispositivi condizionali, oggetto di dibattito in dottrina, con oscillazioni dal polo della cooperazione al polo della coercizione¹².

Nel tentativo, del tutto sommario, di una visione unitaria, due sono le riflessioni che possono essere proposte. La prima attiene al rapporto tra condizionalità, sempre al plurale, e diritti fondamentali; la seconda alle tensioni preesistenti in cui i meccanismi condizionali si inseriscono. Quanto al primo aspetto, relativo ai diritti fondamentali, nell'azione esterna le prime formule presenti negli accordi di cooperazione e, in maniera molto più marcata, nei negoziati per l'allargamento si ispiravano ai principi sanciti dall'art. 16 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, iscritti nelle Costituzioni degli Stati membri e viventi nel sistema di tutela dei diritti del Consiglio d'Europa. Un chiaro anelito, dunque, al rispetto dei cardini del costituzionalismo democratico. La dimensione condizionale legata ai diritti fondamentali aveva negli anni passati suscitato l'accusa di asimmetria, laddove l'Unione imponeva all'esterno il rispetto di diritti che faceva fatica a garantire con eguale intensità all'interno¹³. Ora questa dimensione è riemersa con forza dentro l'Unione per effetto della crisi della *rule of law*. Proprio la condizionalità legata alla protezione del bilancio dell'Unione ha portato al riconoscimento della prescrittività dei valori di cui all'art. 2 TUE, intesi come la radice stessa dell'identità dell'Unione quale ordinamento giuridico comune, fondato sul principio della reciproca fiducia, e come presupposto per l'autonomia del diritto dell'Unione rispetto ai diritti nazionali e al diritto internazionale¹⁴.

In secondo luogo, se è vero che le condizionalità proiettate nei diversi momenti dell'integrazione europea hanno caratteri propri, è anche vero che esse hanno costituito risposte a tensioni o andamenti più antichi. Dal 2008, la crisi finanziaria ha «slatentizzato» elementi di tensione già esistenti nell'ordinamento europeo a partire da Maastricht e dal successivo completamento dell'Unione Economica Monetaria con l'adozione dell'euro. Queste tensioni sono state riassunte da un'attenta dottrina in tre linee: il conflitto tra dimensione economica e dimensione sociale, come conflitto che toccava gli obiettivi e la «missione strategica» dell'Unione; l'opposizione Nord-Sud, tra Stati economicamente forti e creditori e Stati fragili e debitori; l'opposizione Ovest-Est, tra Paesi con welfare pesanti e alto costo del lavoro e Paesi di nuova adesione, usciti dalla transizione con welfare e costo del lavoro leggeri¹⁵. Queste linee di tensione tra finalità istituzionali

¹² Sulle funzioni cooperativa e coercitiva dei dispositivi condizionali, A. Baraggia, *La condizionalità come strumento di governo negli Stati compositi*, cit., 226 ss.

¹³ G. de Búrca, *The Road Not Taken: The European Union as a Global Human Rights Actor*, in *The American Journal of International Law*, 4, 2011(105), 649-693.

¹⁴ Corte di giustizia, Seduta Plenaria, 16 febbraio 2022, *Repubblica di Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, C-157/21, §§143-145; ancora, «pur disponendo di identità nazionali distinte, insite nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, che l'Unione rispetta, gli Stati membri aderiscono a una nozione di «Stato di diritto» che condividono, quale valore comune alle loro proprie tradizioni costituzionali, e che si sono impegnati a rispettare in modo continuativo», §266.

¹⁵ M. Ferrera, *Rotta di collisione. Euro contro welfare?*, Roma, 2016, 5 ss., che considera anche una quarta linea di tensione, tra Unione e Stati, letta come tra integrazione e sovranità.

dell'Unione, Nord e Sud, tra Est e Ovest, appaiono esistere anche oggi, ma con contenuti parzialmente diversi rispetto agli anni della crisi.

Per quanto attiene alla «missione strategica» o, diremo, ai fini istituzionali dell'Unione, gli anni della crisi economica si sono caratterizzati per una *governance* «programmaticamente sbilanciata *pro* mercato e stabilità dei prezzi» e *contro* i welfare nazionali. Oggi, sempre nella dimensione dei fini istituzionali, deve rimarcarsi il fatto – per parte della dottrina illusorio, ma non per chi scrive – che gli strumenti della pandemia, tra cui lo stesso RRF, cui è connesso il rispetto della *rule of law*, siano stati animati dal principio di solidarietà, reso evidente dalla parte di finanziamenti a fondo perduto (Maffei nella presente Sezione). In secondo luogo, si è già detto che proprio la protezione del bilancio dell'Unione, resa necessaria dai limiti delle competenze attribuite, è stata in grado di contribuire al riconoscimento prescrittivo dei valori di cui all'art. 2 TUE. In terzo luogo, rispetto alla crisi macroeconomica, le condizionalità tematiche, quali la parità di genere e, marcatamente, la protezione ambientale, appaiono in grado di far convergere verso obiettivi di fondo di carattere personalistico e di interesse universale la tradizionale funzionalizzazione economica dei diritti fondamentali europei, tanto che il principio *Do Not Significant Harm* (DNSH) compreso nella condizionalità ambientale costituisce un limite stretto ad ogni attività economica svolta nell'ambito del RRF (per la distinzione tra condizionalità ambientale in senso ampio e in senso stretto Paola Valerio in questa Sezione, che ritiene tuttora prevalente una finalizzazione al mercato). In quarto luogo, la dottrina ha osservato che la *governance* del RRF, nata per essere contingente, ha già assunto la forma di modello, ancora una volta determinando nuove dinamiche di integrazione tra livello europeo e livello nazionale¹⁶.

La linea di tensione Nord-Sud, tra Stati creditori forti e Stati debitori deboli, e la messa in crisi del principio di parità tra Stati, è presente anche negli attuali meccanismi condizionali e ne rappresenta certamente un punto di debolezza¹⁷. La dimensione contrattuale della negoziazione, tuttavia, trascende i soli Stati gravemente debitori, per spingere a convergenze concordate che emergono dai piani nazionali di numerosi Stati membri nei più diversi settori (si veda l'analisi di Vinceti in questa Sezione, che mostra l'emergere di un modello di ordinamento giudiziario fondato su tratti comuni nei diversi piani nazionali, spingendo ad un avvicinamento non eterodiretto, ma negoziato).

Infine, la terza linea di tensione Ovest-Est, come si è detto, negli anni della crisi economica correva lungo i binari della libertà di circolazione dei lavoratori, delle imprese e dei servizi, per il rischio di *dumping* sociale. Si tratta della linea di tensione cui possono essere ascritte le vicende che hanno contribuito al fallimento del Trattato che istituiva una Costituzione per l'Europa, con il referendum francese del 2005, influenzato dalla paura dell'“idraulico polacco”, come pure le vicende alla base delle criticate

¹⁶ N. Lupo, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *Diritto pubblico*, 3, 2022, 729-755.

¹⁷ C. Fasone, M. Simoncini, *The Ambiguities of Conditionality as an Instrument of EU Internal Governance*, cit., 66-67.

sentenze *Laval* e *Viking* del 2007 della Corte di giustizia¹⁸. Oggi questa linea di tensione si colora diversamente, con i toni dei regimi illiberali e della minaccia alla *rule of law* – almeno in parte forse attenuata dalle recenti elezioni in Polonia. È entro questa nuova conformazione della linea di tensione Ovest-Est che è giunta a maturazione la proposta di adottare meccanismi condizionali legati al rispetto della *rule of law*, già da tempo in discussione, connettendoli al quadro finanziario pluriennale e alla protezione del bilancio dell'Unione. Sono meccanismi di portata generale, che prescindono dalla condizione di Polonia e Ungheria. È in questa stessa linea che è fiorita la prescrittività dell'art. 2 TUE, anche qui enunciata con portata generale a prescindere dal rilievo di dispositivi condizionali. In questo rinnovato panorama, i contributi della presente Sezione monografica si impegnano a cogliere luci ed ombre dei singoli meccanismi analizzati, aggiungendo importanti tasselli alla ricostruzione delle condizionalità come strumenti dalla multiforme e tuttora controversa natura.

3. La condizionalità finanziaria: un controverso terreno di avanzamento del *federalizing process* europeo

I contributi della Sezione sollevano anche numerose questioni sull'utilizzo dei meccanismi di condizionalità finanziaria nel contesto europeo: nelle diverse prospettive di analisi, ricorrono i temi di fondo dei limiti entro cui sia legittimo sottoporre a condizionalità un trasferimento finanziario verso uno Stato membro, degli impatti di tale meccanismo e della sua reale efficacia rispetto agli obiettivi perseguiti dall'Unione.

Si conferma, prima di tutto, l'utilità di un approccio comparatistico all'argomento.

Dieci anni fa, a Udine, Giovanni Bognetti tenne uno stimolante intervento su *Mercato unico e esperienze federaliste. Stati Uniti d'America e Unione europea*¹⁹. Secondo l'Autore, il differente grado di regolazione delle finanze degli Stati federati da parte dello Stato federale negli Stati Uniti e delle finanze degli Stati membri da parte dell'Unione europea andava ricondotto alla diversa dimensione dei bilanci statali: «... il possibile *default* di uno Stato europeo non è la stessa cosa di quello di uno Stato membro americano. ... esso coinvolgerebbe tutti i rapporti della società civile sottostanti e avrebbe drammatiche conseguenze politico-sociali. Data la stretta connessione, nell'Europa unita, con altri Stati di pari dimensioni, il *default* tenderebbe subito ad estendersi a questi»²⁰. Di qui, quello che viene definito il «salvataggio pilotato degli Stati membri in fallimento», seguito dalla più stringente regolazione sovranazionale approvata dall'Unione a partire dal 2011, che non trova corrispondenza in ambito statunitense.

È interessante rileggere quest'ultimo lavoro di Bognetti, pubblicato postumo, poiché esso può essere considerato una piccola “lezione di metodo”

¹⁸ Corte di giustizia, GS, 18 dicembre 2007, *Laval*, C-341/05 e Corte di giustizia, GS, 11 dicembre 2007, *Viking*, C-438/05.

¹⁹ Il contributo è stato pubblicato postumo in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 3, 2013, XIX ss. con il titolo *Mercato unico e esperienze federaliste. Stati Uniti d'America e Unione europea (abbozzo di un sommario, parziale raffronto)*.

²⁰ *Ibid.*, XXIII.

nella finanza pubblica comparata: esso illustra molto chiaramente come la disciplina finanziaria sia connessa tanto alla *forma di Stato* quanto alla *dimensione fattuale*, che inevitabilmente influenza l'adozione e l'applicazione delle regole in materia. Perdere di vista l'uno o l'altro fattore porterebbe inevitabilmente a una lettura deformante dell'oggetto della comparazione²¹.

Questa duplice chiave di lettura si ripropone in maniera costante nei lavori raccolti in questa Sezione monografica. Relativamente alla forma di Stato, vengono approfonditi il rapporto fra condizionalità e distribuzione dei poteri fra organi costituzionali – focalizzandosi sulla rappresentanza (Musso) e sulla funzione di indirizzo politico (Santini) –, la strumentalità dei meccanismi di condizionalità rispetto ai principi e obiettivi fondamentali dell'Unione, dal rispetto dello Stato di diritto (Dirri e Guerra, Maffei), all'indipendenza del giudiziario (Vinceti) e alla tutela dell'ambiente (Valerio). Come dimostrato da Antonia Baraggia nel suo intervento introduttivo, e prima ancora nel suo lavoro monografico, i meccanismi di condizionalità sono frequentemente utilizzati nei modelli federali dal livello centrale di governo in chiave sia cooperativa che coercitiva²², ponendo delicate questioni di legittimità (limiti “alla” condizionalità).

I contributi mettono in luce, però, anche i rilevanti aspetti fattuali che si intrecciano con il dato normativo. Primo fra tutti, quello economico: la condizionalità apposta ai prestiti concessi agli Stati membri in difficoltà ha fortemente limitato le prerogative decisionali dei Parlamenti degli Stati debitori – messi di fronte a un'alternativa “prendere o lasciare” rispetto ai pacchetti di crediti condizionati – ma al tempo stesso è stata l'occasione per riaffermare la necessità del coinvolgimento del Parlamento nelle decisioni finanziarie per i Paesi creditori anche nella diversa condizione finanziaria degli Stati (Musso). Allo stesso modo, la condizionalità finanziaria relativa allo Stato di diritto è stata concepita per andare a colpire due Stati le cui violazioni erano da tempo conclamate ma che, al contempo, erano e sono dipendenti in misura significativa dai fondi europei (Dirri e Guerra). Difficile dire se questa strada sarebbe stata percorsa se ad essere inadempienti fossero stati, per pura ipotesi, i Paesi Bassi, che non hanno nemmeno fatto ricorso alle risorse del NGEU. Al di là dell'aspetto economico, tuttavia, si è evidenziato come la condizionalità si intrecci anche con fatti di carattere politico-culturale, che incidono sulla sua efficacia. Giulio Santini, richiamando l'impostazione di Bickerton²³, evidenzia la diversa valenza della condizionalità nei confronti degli Stati i cui organi politici si concepiscono

²¹ Sui problemi e rischi connessi alla “percezione” dell'oggetto della comparazione, cfr. R. Scarciglia, *Metodi e comparazione giuridica*, Milano, 2021, part. 63 ss.

²² A. Baraggia, *La condizionalità come strumento di governo negli Stati composti*, cit., *passim*. Si noti che il peso di questa tecnica è particolarmente rilevante nei federalismi di carattere (almeno originariamente) duale e il suo utilizzo è indice di una loro evoluzione in senso cooperativo (sui modelli di rapporti fra livelli di governo: P. Carrozza, I rapporti centro-periferia: federalismi, regionalismi e autonomie, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari, *Diritto costituzionale comparato*, Tomo II, Roma-Bari, 2021, 894 ss.); viceversa, nei modelli più recenti di Stato composto, le Costituzioni conferiscono spesso al livello centrale poteri normativi al fine di assicurare una “uniformità” con riferimento ai diritti civili e sociali (in area europea: art. 117, comma 2, Cost. italiana; art. 149, Cost. spagnola; artt. 72-74 Cost. tedesca, GG).

²³ C. Bickerton, *European Integration: From Nation-States to Member States*, Oxford, 2013.

come autolimitati di fronte all'indirizzo politico sovranazionale (*Member States*) e quelli in cui questa prospettiva è avversata. Anche Dirri e Guerra, con riferimento al Regolamento 2092/2020, hanno messo in luce «l'approccio "non simmetrico"» verso Ungheria e Polonia «per ragioni di *realpolitik*». Questi spunti fanno emergere – accanto alla questione dei limiti "alla" condizionalità finanziaria – quella dei limiti "della" condizionalità finanziaria: essa non può essere intesa come uno strumento *bon à tout faire*, per raggiungere qualunque risultato.

Guardando ai singoli meccanismi di condizionalità finanziaria presi in considerazione dai contributi della Sezione, si riscontra nuovamente il marcato polimorfismo già sottolineato in precedenza. La *reductio ad unitatem* della condizionalità in area europea è ostacolata da molteplici fattori: differenti contesti fattuali, differenti strumenti giuridici utilizzati, differenti obiettivi perseguiti. Ripercorriamoli brevemente.

Sebbene il tema della condizionalità sia balzato all'attenzione della dottrina soprattutto dopo la vicenda greca, è stato correttamente rilevato che essa era già stata utilizzata nell'ambito della politica di coesione e dei trasferimenti verso i Paesi terzi, oltre che verso i Paesi candidati e potenziali candidati, senza sollevare però particolari critiche a livello dottrinale. Dopo il 2008, esplose la crisi dei debiti sovrani, con la creazione di strumenti giuridici ad *hoc*, inizialmente fondati sul diritto internazionale pattizio, che permettevano di concedere prestiti agli Stati membri in difficoltà, a fronte dell'impegno a operare grosse riforme interne, con pesanti sacrifici dei diritti sociali dei cittadini. La dottrina più critica ha messo in discussione la compatibilità di questi meccanismi sia con il principio democratico, sia con i diritti sociali, che trovano un riconoscimento anche a livello europeo²⁴. Queste obiezioni non hanno però trovato eco nella giurisprudenza della Corte di giustizia (come ricorda Antonia Baraggia nel suo contributo) e anche i giudici costituzionali nazionali, almeno nella fase iniziale e più acuta della crisi, non si sono dimostrati molto rigorosi²⁵.

Negli anni immediatamente successivi, si è rafforzata la regolazione esterna delle finanze pubbliche nazionali, tramite misure sia di carattere internazionalistico (cd. *Fiscal Compact*), sia di diritto dell'Unione europea ("Semestre europeo"; *Six Pack*; *Two Pack*). In questo caso, in prima battuta, non sembra opportuno parlare di condizionalità: ci sono norme da rispettare, non vantaggi da conseguire o risorse da ricevere. La condizionalità, però, riappare nelle pieghe della cosiddetta "flessibilità", che consiste nella possibilità per lo Stato di ottenere un'attenuazione degli obblighi di contenimento della spesa pubblica e di riduzione del debito per finanziare misure giudicate virtuose secondo i parametri della Commissione europea²⁶.

²⁴ V. ad esempio A. Somma, *La dittatura dello spread. Germania, Europa e crisi del debito*, Roma, 2014.

²⁵ Per una visione d'insieme, in chiave comparata, v. B. Brancati, *Tra diritti sociali e crisi economica. Un equilibrio difficile per le corti costituzionali*, Pisa, 2018.

²⁶ Prima della crisi sanitaria, si vedano i chiarimenti dati dalla Commissione sul «miglior uso possibile della flessibilità» tramite la propria Comunicazione *Sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del patto di stabilità e crescita*, Strasburgo, 13.1.2015, COM(2015) 12 final. In argomento, C. Domenicali, *La flessibilità dei numeri: la Commissione europea e le trattative multilivello sui bilanci nazionali*, in C. Caruso, M.

In questo caso, la *condizione* deve essere adempiuta per impiegare risorse *proprie*, non per ottenerne da altri. Anche su questi vincoli, numerose sono le posizioni critiche, sia di carattere specifico, appuntate su determinate regole finanziarie, sia di carattere generale verso l'azione dell'Unione in materia²⁷. A determinare un provvisorio cambiamento è stata però, ancora una volta, la forza dei fatti della crisi sanitaria che ha imposto la sospensione del patto di stabilità e ha aperto una fase di ripensamento sulle sue regole²⁸.

Si apre così quella che possiamo definire la fase attuale.

Da un lato, viene messo in campo un impegno di spesa senza precedenti da parte dell'Unione per finanziare spese di investimento, sostenuto da debito pubblico europeo (il piano NGEU)²⁹, accompagnato da precisa e stringente condizionalità sull'utilizzo delle risorse. Una parte dei contributi della Sezione approfondisce profili di carattere generale o specifico di questo piano (Santini, Vinceti, Valerio). Si pongono almeno tre questioni fondamentali: la legittimità di un simile strumento, avversata soprattutto dalla dottrina continentale contraria al debito sovrano; la natura strutturale o transitoria dello strumento; il dubbio se lo stesso costituisca o meno un cambio di paradigma per l'Unione³⁰.

Dall'altro, viene introdotta una nuova forma di condizionalità, quella connessa alla protezione del bilancio da violazioni dello Stato di diritto, della

Morvillo (cur.), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, 2020, 155 ss.

²⁷ V. ad esempio le critiche particolarmente articolate di A. Guazzarotti, *Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Milano, 2016, e O. Chessa, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, 2016.

²⁸ La Commissione ha presentato le proprie proposte di modifica il 26 aprile 2023, disponibili al seguente link: https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/new-economic-governance-rules-fit-future_it. Sul tema, v. C. Forte, *La nuova governance fiscale europea: quali possibili riflessi sull'ordinamento interno?*, in *Osservatorio AIC*, 1, 2023, 222 ss., e G.G. Carboni, *La riforma del Patto di stabilità e crescita: sostenibilità economica vs sostenibilità politico-costituzionale*, in *federalismi.it*, 21, 2023.

²⁹ Sulla tecnica di finanziamento del NGEU e sui suoi profili innovativi, sia consentito rinviare a F.E. Grisostolo, *Il Piano Next Generation EU e la sua 'architettura finanziaria' nella prospettiva della cittadinanza sociale europea*, in *La cittadinanza europea*, 1, 2022, 131 ss.

³⁰ L'ampiezza dei quesiti impedisce di approfondirli in questa sede. Ci si limita a far osservare come le prime due questioni ripercorrono la linea di tensione Nord-Sud richiamata nel paragrafo precedente, con alcuni Stati finanziariamente forti che hanno strenuamente insistito nel sottolineare la natura "congiunturale" del NGEU (si veda, per tutti, l'espressa qualificazione dei mezzi finanziari per fare fronte al NGEU come «straordinari e temporanei» nell'art. 5 della Decisione sulle risorse proprie 2020/2053). Quanto alla "continuità" o "discontinuità" del NGEU con le precedenti politiche di austerità, la dottrina più critica pone particolarmente l'accento sulla riproposizione da parte del primo dell'obbligo per gli Stati beneficiari di rispettare le regole del patto di stabilità e crescita e sul perpetuarsi della logica "soldi in cambio di riforme" (v. ad esempio A. Somma, *Quando l'Europa tradi se stessa e come continua a tradirsi nonostante la pandemia*, Roma-Bari, 2021; M. Dani, *L'invadente condizionalità macroeconomica del dispositivo per la ripresa e la resilienza*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1, 2023, 285 ss.). In senso contrario, si sottolinea la rilevante componente di risorse "a fondo perduto" che caratterizza il NGEU e l'attenzione per politiche di ampio respiro, anche di carattere sociale (S. Cecchini, *L'Europa aspira a diventare uno stato sociale?*, in *Rivista AIC*, 4, 2021, 103 ss.).

quale parte della dottrina – in controtendenza con le obiezioni viste in precedenza – avrebbe preteso una maggiore incisività e una più ampia applicazione in chiave chiaramente sanzionatoria di qualsivoglia violazione dello Stato di diritto, anche priva di impatti finanziari³¹. Nonostante l'iter politico che ha condotto all'adozione e all'attuazione del Regolamento sia stato decisamente travagliato, non dobbiamo dimenticare che la Corte di giustizia, nelle sue sentenze sul Regolamento, ha precluso la strada alla creazione di un meccanismo che sia meramente riproduttivo di quello previsto dall'art. 7 TUE, eludendo il rispetto delle garanzie procedurali previste dallo stesso³².

Nelle declinazioni della condizionalità finanziaria, così sintetizzate, appare ravvisabile una chiara linea di approfondimento del *federalizing process* europeo³³, con un utilizzo assimilabile a quello dei *grants in aid* in altre esperienze extra-europee³⁴. Da un lato, sul piano sostanziale, i mezzi finanziari sono uno strumento per co-determinare le politiche nazionali, anche al di là delle competenze normative dell'Unione; dall'altro, su quello procedurale, la condizionalità si concretizza in procedimenti euro-nazionali³⁵, in cui il singolo Governo statale deve trovare supporto alle proprie decisioni politiche da parte della Commissione europea e degli altri Governi nazionali, rappresentati nel Consiglio. Da ultimo, come rilevato dagli autori della Sezione, con l'approvazione del Regolamento 2092/2020, la condizionalità diviene anche strumento di declinazione delle aspirazioni

³¹ V. ad esempio K. Lane Scheppele, L. Pech, *Compromising the Rule of Law while Compromising on the Rule of Law*, in *Verfassungsblog*, 13 dicembre 2020; F. Salmoni, *La funzionalizzazione della tutela dello Stato di diritto alla sana gestione finanziaria e alla tutela del bilancio dell'UE (a prima lettura delle sentt. C-156 e C-157 Ungheria e Polonia v. Parlamento e Consiglio)*, in *Consulta Online*, 1, 2022, 303 ss.

³² In questo senso, Corte di giustizia, Seduta Plenaria, 16 febbraio 2022, *Repubblica di Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, cit., § 206, sulla quale v., fra i numerosi commenti, M. Buccarella, *Le pronunce della Corte di Giustizia sul nuovo meccanismo di condizionalità finanziaria orizzontale: la legittimità del Regolamento 2020/2092 nel segno della trasparenza amministrativa e di una (ri)affermata identità europea*, in questa *Rivista*, 2, 2022, 1279 ss.

³³ Per una più ampia illustrazione di questa tesi, si consenta di rinviare a F.E. Grisostolo, *Crisi sanitaria e decisione finanziaria pluriennale dell'Unione nella prospettiva del federalizing process europeo*, in questa *Rivista*, 2022, Numero speciale. *I federalizing process europei nella democrazia d'emergenza. Riflessioni comparate a partire dai 'primi' 20 anni della riforma del Titolo V della Costituzione*, 433 ss.

³⁴ Oltre ai testi già citati, v. M. Iannella, *La governance economica cooperativa. Autonomia e raccordi negli Stati Uniti e nell'Eurozona*, Napoli, 2020, 90 ss. e 290 ss.

³⁵ Tale azzeccata terminologia è stata più volte proposta da Nicola Lupo (da ultimo, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale*, in *federalismi.it*, 15 febbraio 2023). Come osserva lo stesso Autore, la partecipazione del livello nazionale e di quello europeo nel medesimo procedimento è consolidata nell'ambito del diritto amministrativo – cd. “procedimenti amministrativi composti” – mentre più di recente si diffonde nell'ambito del diritto costituzionale ove può essere identificata con il termine “procedimenti euro-nazionali” (N. Lupo, *I fondamenti europei del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in D. De Lungo, F.S. Marini (cur.), *Scritti costituzionali sul piano di ripresa e resilienza*, Torino, 2023, 1 ss.). Tali procedimenti appaiono caratterizzati dal fatto che vi partecipano gli organi supremi dello Stato (parlamento, governo) e, come accennato in testo, costituiscono ormai un dato strutturale nella materia finanziaria.

costituzionali dell'Unione, mirando a rafforzare la precettività del nucleo di valori comuni che ne costituiscono l'identità costituzionale. L'analisi comparativa dimostra, comunque, che la condizionalità è idonea a veicolare obiettivi politici o istituzionali assai diversi fra loro, persino opposti, e non appare fuori luogo evidenziare la necessità, in sede di analisi scientifica, di tenere ben distinto lo strumento in sé considerato dai contenuti che di volta in volta esso veicola in dipendenza dalla decisione politica contingente.

Allo stato attuale, la condizionalità sembra indicativa di una fondamentale ambiguità nell'avanzamento del processo di integrazione europea. Essa costituisce un utilizzo estensivo delle competenze dell'Unione, che concretizza la visione secondo cui l'efficacia di alcune politiche è meglio assicurata da una loro progettazione e attuazione coordinata a livello sovranazionale. In questo senso, essa si riallaccia all'idea di una sovranità condivisa, che si esercita più efficacemente "attraverso l'Unione"³⁶. Al tempo stesso, il ricorso alla condizionalità è indice della mancanza a livello unionale di competenze all'altezza degli obiettivi che potrebbero essere meglio perseguiti dall'Unione rispetto ai singoli Stati membri e, quindi, di un'esigenza di ripensamento di tutto il sistema dei Trattati, che tocca non solo le competenze ma anche gli organi dell'Unione, la rappresentanza e l'equilibrio dei poteri, da tempo evidenziata ma che stenta tuttora a farsi strada nelle sedi politiche.

Alessia-Ottavia Cozzi
Dipartimento di Scienze Giuridiche
Università degli Studi di Udine
Via F. Tomadini, 3
33100 Udine
alessiaottavia.cozzi@uniud.it

Francesco Emanuele Grisostolo
Dipartimento di Scienze Giuridiche
Università degli Studi di Udine
Via F. Tomadini, 3
33100 Udine
francesco.grisostolo@uniud.it

³⁶ Per tutti, si v. M. Draghi, *La sovranità in un mondo globalizzato*, Intervento in occasione del conferimento della Laurea *ad honorem* in Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bologna, Bologna, 22 febbraio 2019, disponibile al seguente link: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2019/html/ecb.sp190222~fc5501c1b1.it.html>.

