

Tutela del bilancio e difesa della *rule of law*: un'endiadi funzionalmente protesa verso una lettura costituzionale dell'Unione Europea?

di Nicola Maffei

Abstract: *The protection of the budget and the defense of the rule of law: an hendiadys functionally leaning towards a constitutional reading of the European Union?* - This essay aims to deepen the meaning to be attributed to the link between the protection of the EU budget and the defense of the rule of law built by Regulation (EU, Euratom) 2020/2092, in the broader perspective of the process of European integration or – in a more futuristic way – the potential reading of the European Union as a constitutional order. Through a contextualized analysis of the aforementioned regulation, so taking into account, on the one hand, the judicial events related to it, and on the other hand, the political-institutional and consequently normative shifts related to the post-pandemic economic and social crisis, an attempt will be made to verify the value and constitutional potential of the regulation, developed along the tracks of the principle of solidarity.

Keywords: protection of the EU budget – respect for the rule of law – rule of law conditionality – principle of solidarity – constitutionalisation of the European Union

3345

1. Premessa

A tre anni dall'entrata in vigore del Regolamento 2020/2092¹, disciplinante un meccanismo di condizionalità idoneo a impedire o sospendere l'erogazione di finanziamenti a carico del bilancio dell'Unione Europea in caso di violazioni da parte dei Paesi membri dei principi della *rule of law* capaci di impattare sugli interessi finanziari e sul bilancio dell'Unione, il presente contributo intende inserire l'analisi di tale atto normativo all'interno della più ampia riflessione relativa alla possibile – e forse avveniristica – inquadrabilità dell'ordinamento eurounitario come ordinamento costituzionale.

Dopo aver ricostruito brevemente le ragioni – legate ai fenomeni di *rule of law backsliding*² in alcuni Stati membri – e i contenuti – così come definiti

¹ Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione.

² Tale nozione è stata elaborata da Pech e Scheppele per indicare quelle situazioni di grave deterioramento dello stato di diritto tali per cui le autorità pubbliche elette, guidate dall'obiettivo di smantellare lo stato liberaldemocratico e radicare l'egemonia a lungo termine del partito dominante, attuano deliberatamente progetti di governo che

anche in ragione dei complessi equilibri politico-istituzionali resisi necessari ai fini di un'efficace gestione della crisi economico-sociale post-pandemica – del regolamento citato, si cercherà di verificare se e in quali termini il legame da esso edificato tra la tutela del bilancio dell'UE e la difesa dello Stato di diritto possa costituire un fattore fondamentale per la costruzione di un edificio europeo che, pur nella sua natura composita e integrata, si avvicini sempre più a una dimensione costituzionale. Per far ciò, sarà importante procedere a un'analisi del suddetto regolamento che guardi altresì al dato empirico-congiunturale, così da provare a dimostrare come la funzionalizzazione³ della tutela della *rule of law* alla sana gestione finanziaria e alla tutela del bilancio UE da esso realizzata – e da taluna dottrina salutata come un'occasione persa per un'efficace difesa dello Stato di diritto – costituisca, invece, un elemento dall'inedita efficacia per le summenzionate ambizioni costituzionali dell'Unione.

2. Il Regolamento condizionalità: il percorso accidentato di un guerriero dalle armi spuntate?

Il Regolamento 2020/2092, approvato dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 16 dicembre 2020, può sinteticamente descriversi come quell'atto normativo che ha introdotto un meccanismo di condizionalità orizzontale volto a scoraggiare violazioni da parte degli Stati membri dello Stato di diritto capaci di riverberarsi in modo sufficientemente diretto sulla sana gestione finanziaria e sugli interessi finanziari dell'Unione, abilitando il Consiglio, su proposta della Commissione, a sospendere o ridurre gli impegni e i pagamenti dei fondi europei, i pre-finanziamenti, nonché a vietare l'assunzione di nuovi impegni o la conclusione di nuovi accordi su prestiti o altri strumenti garantiti dal bilancio dell'Unione.

Al fine di comprendere in maniera efficace l'effettiva portata del Regolamento citato per il processo di integrazione europea, è necessario sottolineare preliminarmente come tale atto normativo abbia costituito solo l'ultimo degli strumenti messi in campo dalle istituzioni eurounitarie per fronteggiare la deriva illiberale⁴ delle democrazie in alcuni Stati membri. Nel corso degli ultimi anni, infatti, a fronte della progressiva regressione rispetto ai valori europei del costituzionalismo liberale ex art. 2 TUE in particolare in Ungheria e Polonia, perpetrata mediante l'adozione e attuazione di una serie di riforme tese a rinnegare tanto il principio di separazione dei poteri a scapito dell'indipendenza e imparzialità del giudiziario quanto la tutela dei

mirano a indebolire, annientare o soggiogare sistematicamente i controlli interni al potere. Cfr. L. Pech, K. L. Scheppele, *Illiberalism Within; Rule of Law Backsliding in the EU*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2017, 3 ss.

³ 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. Parl. e Cons.)*, in *Consulta Online*, 1, 2022, 303 ss.

⁴ Cfr. III Sezione Monografica a cura di G. D'Ignazio, A. M. Russo, in *DPCE Online*, 3, 2020, 3863 ss. A parlare provocatoriamente di democrazia illiberale con riferimento all'Ungheria è stato lo stesso Primo ministro Orbán nel [discorso](#) del 27 luglio 2019 presso il trentesimo Bálványos Summer Free University and Student Camp.

diritti fondamentali⁵, la reazione delle istituzioni eurounitarie, sia mediante strumenti di *hard law* – quali l’attivazione del procedimento ex art. 7 TUE nonché le numerose sentenze di condanna da parte della Corte di giustizia all’esito di procedure di infrazione ex artt. 258-260 TFUE – sia di *soft law* – se si considera il Nuovo quadro dell’UE per rafforzare lo Stato di diritto e il Dialogo sullo Stato di diritto – si è dimostrata sostanzialmente inefficace⁶ nel frenare l’avanzare di quella che è stata definita dalla Commissione stessa come una vera e propria “crisi dello Stato di diritto”⁷ nei due Paesi interessati, come tale idonea a minare non solo il processo di integrazione europea ma altresì la tenuta istituzionale dell’Unione stessa, attaccata nei suoi valori fondamentali e fondanti.

Sulla base di tali elementi, e consapevole di come a beneficiare in misura maggiore dei finanziamenti europei fossero paradossalmente proprio gli Stati protagonisti di questa deriva illiberale⁸, nel maggio 2018 la Commissione, facendo eco a quanto già invocato precedentemente dal Parlamento europeo⁹, presentava una proposta di regolamento intitolata «Tutela del bilancio dell’Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri»¹⁰ facente leva sullo strumento della condizionalità, già nota nell’ordinamento dell’Unione dato il suo utilizzo sia a livello interno – ad esempio nell’ambito dell’Unione economica e

⁵ Sulla deriva illiberale di Ungheria e Polonia cfr., *ex plurimis*, F. Casolari, *Il rispetto della rule of law nell’ordinamento giuridico dell’Unione europea: un dramma in due atti*, in *DPCE Online*, 4, 2016, 135 ss.; G. Delledonne, *Ungheria e Polonia: punte avanzate del dibattito sulle democrazie illiberali all’interno dell’Unione europea*, in *DPCE Online*, 3, 2020, 3999 ss.; E. Cukani, *Condizionalità europea e giustizia illiberale: from outside to inside?*, Napoli, 2021, 100-154; A. Sajó, *Ruling by Cheating. Governance in Illiberal Democracy*, Cambridge, 2021; W. Sadursky, *Poland’s Constitutional Breakdown*, Oxford, 2019; G. Halmai, *The Fundamental Law of Hungary and the European Constitutional Values*, in *DPCE Online*, 2, 2019, 1503 ss.

⁶ Cfr. M. Dani, *Crisi dello stato di diritto: un decennio di mancata autorigenerazione costituzionale*, in *Quad. cost.*, 1, 2021, 210 ss.; L. Montanari, *Il rispetto del principio di Rule of law come sfida per il futuro dell’Unione Europea*, in *La Comunità Internazionale*, 1, 2020, 75 ss.; P. Mori, *La questione del rispetto dello Stato di diritto in Polonia e Ungheria: recenti sviluppi*, in *federalismi.it*, 8, 2020, 166 ss.

⁷ Cfr. Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, [Relazione sullo Stato di diritto 2020, COM\(2020\) 580 def.](#), 30 settembre 2020.

⁸ Se si analizza il ciclo di bilancio 2014-2020 la Polonia è stato il Paese che ha beneficiato in misura maggiore dei diversi fondi strutturali e di investimento, mentre l’Ungheria ha percepito la maggior quantità di trasferimenti conteggiati su base pro-capite con circa il 95% degli investimenti pubblici co-finanziato con capitali provenienti dall’Unione. Sia Polonia che Ungheria risultano percettori di molte più risorse rispetto a quanto trasferiscono al bilancio dell’Unione. Cfr. [European Structural and Investment Funds: Country Factsheet – Poland \(2014-2020\)](#) e [European Structural and Investment Funds: Country Factsheet – Hungary \(2014-2020\)](#).

⁹ Il riferimento è alla risoluzione del 14 marzo 2018 sul prossimo QFP, 2017/2052 (INI), in cui il Parlamento «invita la Commissione a proporre un meccanismo secondo cui gli Stati membri che non rispettano i valori sanciti all’articolo 2 del trattato sull’Unione europea (TUE) possono subire conseguenze finanziarie», punto 119.

¹⁰ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela del bilancio dell’Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri, COM/2018/324 final.

monetaria, del settore dei finanziamenti europei¹¹ nonché della tutela dei valori ex art. 2 TUE nella procedura di adesione¹² – sia a livello esterno – se si pensa alle clausole relative al rispetto dei diritti umani e della democrazia negli accordi con i Paesi terzi¹³. Nell’iniziale proposta della Commissione, obiettivo primario era dunque porre la condizionalità di bilancio al servizio dello Stato di diritto: in altre parole, funzionalizzare la tutela del bilancio eurounitario alla difesa della *rule of law*.

Il percorso che ha, tuttavia, condotto da tale proposta del 2018 all’approvazione del testo definitivo il 16 dicembre 2020 si è distinto per una serie di passaggi di ordine giuridico e politico che qui è importante succintamente richiamare per comprendere le ragioni che hanno spinto taluna dottrina a parlare, con riferimento al Regolamento, di un “compromesso a ribasso”, espressione di un’inversione o capovolgimento della funzionalizzazione prima citata¹⁴.

A seguito della proposta della Commissione, il dibattito sin da subito sviluppatosi ha trovato nel parere interno del *Legal Service* del Consiglio del 25 ottobre 2018 un importante punto di svolta. In risposta ai dubbi sollevati in relazione, da un lato, alla possibile – ed illegittima – elusione della procedura ex art. 7 TUE tramite una fonte di diritto derivato con finalità sanzionatorie, e dall’altro, al carattere non sufficientemente stringente della condizionalità del meccanismo proposto dalla Commissione in relazione alla base giuridica scelta (art. 322 TFUE), il testo definitivo ha visto, infatti, il Regolamento mutare 1) nella denominazione – venendo rubricato «regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell’Unione» senza più alcun riferimento allo Stato di diritto – 2) nelle condizioni di attivazione – con le «carenze generalizzate riguardo lo Stato di diritto» sostituite da «violazioni dei principi dello Stato di diritto» con l’ulteriore requisito per cui l’impatto attuale o potenziale sul bilancio dovesse potersi verificare «in modo sufficientemente diretto» – 3) nell’intensità delle misure da adottare – dovendo essa essere proporzionata non più «alla natura, alla gravità e alla portata della carenza generalizzata riguardante lo Stato di diritto» bensì all’«impatto effettivo o potenziale delle violazioni [...] sulla sana gestione finanziaria del bilancio dell’Unione o sui suoi interessi finanziari» – e 4) nell’aspetto procedurale – venendo introdotto il requisito dell’approvazione della proposta della Commissione da parte della maggioranza qualificata del Consiglio in luogo della regola della maggioranza qualificata inversa in

¹¹ Per un approfondimento sull’utilizzo della condizionalità economica nell’UE, cfr. A. Baraggia, *Ordinamenti giuridici a confronto nell’era della crisi: la condizionalità economica in Europa e negli Stati nazionali*, Torino, 2017.

¹² Sul rapporto tra la condizionalità e i valori UE, cfr. A. Baraggia, M. Bonelli, *Linking Money to Values: the new Rule of Law Conditionality Regulation and its constitutional challenges*, in *German Law Journal*, 2, 2022, 131 ss.

¹³ L. Bartels, *Human Rights Conditionality in the EU’s International Agreements*, Oxford, 2005; S. Poli, *The Principle of Conditionality in the EU’s Relations with its Neighbours: its Evolution and Reconciliation with the Principle of Consistency*, in *Il diritto dell’Unione europea*, 2018, 525 ss.

¹⁴ Cfr. L. Pech, S. Platon, K. L. Scheppele, *Compromising the Rule of Law while Compromising on the Rule of Law*, in *VerfBlog*, 13 dicembre 2020; C. Buzzacchi, *Le condizionalità finanziarie a salvaguardia dello stato di diritto, o il rule of law a protezione del bilancio?*, in *Diritto e Conti*, 4 aprile 2022, 10-11.

Consiglio necessaria per bocciare la proposta stessa¹⁵.

Tutto quanto richiamato, deludendo gli auspici relativi all'introduzione di uno strumento capace di affrontare la crisi dello Stato di diritto anche mediante la sanzione di violazioni dei diritti fondamentali da parte degli Stati membri, delinea, dunque, un testo normativo teleologicamente orientato alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione, frutto dell'anteposizione di questi ultimi rispetto alla protezione dello Stato di diritto strettamente intesa. Le violazioni dello stato di diritto risultano dal testo, infatti, condizione necessaria ma non sufficiente all'attivazione del meccanismo sanzionatorio, essendo quest'ultima subordinata comunque alla dimostrazione da parte della Commissione del pregiudizio causato dalle violazioni succitate agli interessi finanziari eurounitari¹⁶. Ricondurre tale ridimensionamento normativo a ragioni meramente giuridiche non offrirebbe un quadro completo ed esaustivo.

A questo proposito, è opportuno rammentare come l'approvazione del Regolamento condizionalità si sia inserita nell'ambito dell'approvazione del Quadro Finanziario Pluriennale (QFP), la cui predisposizione ha trovato nell'avvento della pandemia da Covid-19 un significativo elemento di complessità. Al fine di gestire adeguatamente dapprima la crisi sanitaria e conseguentemente quella economico-sociale, il progetto di bilancio europeo che la Commissione ha presentato si è, infatti, distinto per una struttura duale: il QFP, con le priorità dei vari programmi di spesa orientate verso un'efficace risposta alla crisi citata, è stato infatti integrato dal piano Next Generation EU (NGEU), da finanziare mediante l'emissione di debito comune europeo da ripianare, quantomeno inizialmente, mediante un aumento proporzionale della risorsa propria basata sul Reddito nazionale lordo di ogni Stato membro¹⁷. A tal riguardo, la minaccia di porre il veto in Consiglio – data la regola dell'unanimità richiesta – all'approvazione del QFP 2021-2027 e della decisione sulle risorse proprie, e così impedire l'adozione delle misure finanziarie necessarie per la ripresa dell'Unione, ha consentito ai Governi polacco e ungherese, nel molto discusso Consiglio europeo del 10 e 11 dicembre 2020¹⁸, di incidere limitativamente sul

¹⁵ F.E. Grisostolo, *Rule of Law e condizionalità finanziaria nel regolamento (UE, Euratom) 2020/2092*, in L. Montanari, A.O. Cozzi, M. Milenković, I. Ristić (a cura di), *We, the People of the United Europe. Reflections on the European State of Mind*, Napoli, 2022, 175.

¹⁶ S. Gianello, *Il Regolamento 2020/2092 alla prova concreta dei fatti: alcune indicazioni significative a partire dalla sua attivazione contro l'Ungheria*, in *DPCE Online*, 2, 2022, 674-678. Peraltro, già la proposta della Commissione, pur nell'intento di rispondere alle esigenze di tutela dello Stato di diritto, mostrava nella motivazione e nel testo normativo la finalizzazione dello strumento alla protezione del bilancio e la necessità di un impatto finanziario, attuale o potenziale, per la sua attivazione. Cfr. F.E. Grisostolo, *Rule of Law e condizionalità finanziaria...*, cit., 176.

¹⁷ F.E. Grisostolo, *Crisi sanitaria e decisione finanziaria pluriennale dell'Unione nella prospettiva del federalizing process europeo*, in *DPCE Online*, n. speciale, 2022, 436-437.

¹⁸ Il compromesso politico raggiunto con le conclusioni del Consiglio europeo ha sollevato forti critiche in dottrina relativamente all'art. 15 par. 1 TUE secondo cui il Consiglio europeo «non esercita funzioni legislative» nonché all'art. 278 TFUE che prevede che i ricorsi promossi dinanzi alla CGUE non abbiano effetto sospensivo. Cfr. B. Nascimbene, *Stato di diritto, bilancio e Corte di giustizia*, in *Eurojus*, 2, 2022, 120-121; A. Alemanno, M. Chamon, *To Save the Rule of Law You Must Apparently Break It*, in *Verfassungsblog.de*, 11 dicembre 2020; C. Fasone, *Crisi dello stato di diritto: condizionalità*

regolamento condizionalità sia in termini di portata applicativa – prevedendosi l'azionabilità dello stesso solo in via sussidiaria¹⁹ e solo in relazione agli impegni di bilancio previsti nell'ambito del nuovo QFP compreso il NGEU nonché precisando come il Regolamento dovesse essere applicato nel pieno rispetto dell'identità nazionale insita nella struttura fondamentale, politica e costituzionale degli Stati membri, del principio di attribuzione e parità di trattamento – e sia in chiave di efficacia temporale – prescrivendosi l'applicabilità del Regolamento solo a seguito delle Linee Guida della Commissione da adottarsi, in caso di presentazione di ricorso per annullamento da parte di uno Stato membro, solo successivamente alla pronuncia della Corte di Giustizia, in tal modo realizzandosi un indebito effetto sospensivo della normativa in virtù dell'intervento di un organo cui non è attribuita funzione legislativa –.

Ragioni giuridiche e vicende di carattere propriamente politico sembrerebbero, dunque, consegnare all'osservatore un Regolamento condizionalità fortemente limitato sia a livello contenutistico che temporale rispetto agli originari propositi che muovevano l'iniziativa della Commissione.

Nel successivo paragrafo si tenterà, tuttavia, di dimostrare come il suddetto ridimensionamento occorso abbia paradossalmente costituito terreno fertile per l'attribuzione di un significato costituzionale al Regolamento nell'ottica del processo di integrazione europea.

3. Il dato empirico-congiunturale: da ostacolo a occasione per un significato costituzionale della *rule of law conditionality*

Muovendo dai rilievi relativi alla limitata portata applicativa del Regolamento rispetto all'iniziale proposta della Commissione, è sin da subito utile sottolineare come il testo definitivo, all'art. 2, abbia il merito di prevedere per la prima volta in una fonte di diritto derivato una definizione ampia dello Stato di diritto. Il ricondurre a tale nozione concetti quali il principio di legalità, la certezza del diritto, il divieto di arbitrarietà del potere esecutivo, la tutela giurisdizionale effettiva, compreso l'accesso alla giustizia, la garanzia di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali, la separazione dei poteri e il principio di non discriminazione e uguaglianza di fronte alla legge conferisce al valore dello Stato di diritto previsto ex art. 2 TUE un certo grado di operatività, rendendolo conseguentemente un valore

a tutela del bilancio dell'Unione e conclusioni del Consiglio europeo, in *Quad. cost.*, 1, 2021, 214-217.

¹⁹ Il meccanismo può essere attivato soltanto ove risulti impossibile tutelare gli interessi finanziari e il bilancio dell'UE mediante altri strumenti già previsti dalla legislazione dell'Unione. Tra questi strumenti rientrano il Regolamento (UE) 2021/1060 (recante disposizioni comuni in tema di fondi UE), il Regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 (che definisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione) e le procedure di infrazione ex artt. 258 e 259 TFUE (in proposito cfr par. 7 del Preambolo, Regolamento 2020/2092; Riunione del Consiglio europeo, 10-11 dicembre 2020 – Conclusioni, cit. punto I, n. 2, lett. d).

giurisdizionalmente azionabile nell'ambito della competenza dell'Unione²⁰. Anche quanto previsto dal successivo art. 3, in cui vengono esplicate alcune ipotesi idonee ad indicare la violazione dello Stato di diritto²¹ – da leggere tuttavia nel loro imprescindibile riverberarsi in modo lesivo sul bilancio dell'Unione – se, per un verso, contribuisce a circoscrivere il raggio d'azione del Regolamento, dall'altro – ed in coerenza con le esigenze di precisione e chiarezza tipiche dei meccanismi di condizionalità mutuati dalle esperienze federali²² – pone il Regolamento al riparo da obiezioni legate alla presunta lesione della sovranità degli Stati membri o del principio di attribuzione²³. A tale ultimo proposito giova richiamare – così venendo ai benefici paradossalmente offerti dagli interventi dilatori concordati nel Consiglio europeo citato – le due sentenze “quasi gemelle” con cui la CGUE, il 16 febbraio 2022, ha respinto entrambi i ricorsi per annullamento proposti in data 11 marzo 2021 da Polonia e Ungheria avverso il Regolamento. A fronte di due ricorsi che possono latamente considerarsi espressione di rivendicazioni di natura federale tra diversi livelli di governo²⁴, i giudici di Kirchberg, nel loro iter argomentativo teso a giustificare le risposte alle singole doglianze promosse dai ricorrenti (9 dall'Ungheria e 11 dalla Polonia), non hanno mancato, infatti, di esporre considerazioni di ordine più generale, tali da spingere taluna dottrina a parlare, per descrivere le pronunce sulla condizionalità legata allo Stato di diritto, come di un «momento costituzionale» per l'Unione²⁵. Quanto in questa sede più interessa sottolineare sono, in particolare, due aspetti: il primo legato all'inedito riferimento da parte dei giudici al concetto di identità dell'Unione e l'altro, al primo connesso, legato all'importanza data al principio di solidarietà, utile quest'ultimo altresì per le considerazioni che seguiranno. Procedendo con ordine, nel giustificare la legittimità del carattere orizzontale della condizionalità prevista dal Regolamento impugnato poiché

²⁰ A. Baraggia, *Le implicazioni costituzionali del “Regolamento Condizionalità”: riflessioni a partire dalle sentenze C-156 e C-157/21 della Corte di giustizia*, in *Democrazia e Sicurezza*, 2, 2022, 44.

²¹ L'art. 3 annovera come indicative di violazioni dei principi dello Stato di diritto: 1) le minacce all'indipendenza della magistratura; 2) l'omessa prevenzione, rettifica o sanzione delle decisioni arbitrarie o illegittime assunte da autorità pubbliche o il fatto di non garantire l'assenza di conflitti di interesse; 3) la limitazione della disponibilità e dell'efficacia dei mezzi di ricorso, per esempio attraverso norme procedurali restrittive e la mancata esecuzione delle sentenze o la limitazione dell'efficacia delle indagini, delle azioni penali o delle sanzioni per violazioni di legge.

²² M. Blauberger, V. van Hüllen, *Conditionality of EU funds: an instrument to enforce EU fundamental values?*, in *Journal of European Integration*, 1, 2021, 1 ss.

²³ A. Baraggia, *La condizionalità come strumento di governo negli Stati compositi. Una comparazione tra Stati Uniti, Canada e Unione Europea*, Torino, 2023, 203.

²⁴ P. Pohjankoski, *The Unveiling of EU's Constitutional Identity: Judgments in C-156/21, Hungary v. Parliament and Council and C-157/21, Poland v. Parliament and Council*, in *EU Law Live*, Weekend edition, 91, 3 ss.; J. Alberti, *Adelante, presto, con Juicio. Prime considerazioni sulle sentenze della Corte di Giustizia che sanciscono la legittimità del “Regolamento condizionalità”*, in *Eurojus*, 2, 2022, 25 ss.

²⁵ A. Von Bogdandy, P. Bogdanowicz, I. Canor, G. Rügge, M. Schmidt, M. Taborowski, *A Potential Constitutional Moment for the European Rule of Law: The Importance of Red Lines*, in A. Von Bogdandy, P. Bogdanowicz, I. Canor, C. Grabenwarter, M. Taborowski, M. Schmidt (a cura di), *Defending Checks and Balances in EU Member States*, Berlino, 2021, 285 ss.

collegata al valore dello Stato di diritto ex art. 2 che deve essere rispettato in tutti i settori di azione dell'Unione²⁶, il Giudice europeo, per la prima volta, fa riferimento al concetto di identità europea, edificata sulla comune idea di condivisione da parte degli Stati membri dei valori ex art. 2 TUE che, nella loro valenza giuridica e non solo politica²⁷, definiscono l'identità stessa dell'Unione come ordinamento giuridico comune²⁸. Tentando di disinnescare un utilizzo conflittuale della clausola di identità nazionale ex art. 4 par. 2 TUE, la Corte propone una lettura dell'identità costituzionale europea come intrinsecamente pluralista, frutto cioè di quei valori ex art. 2, promananti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri. Il rispetto di tali valori – tra i quali rientra lo Stato di diritto – rappresenta in questo senso, da un lato, una *conditio sine qua non* per il godimento di tutti i diritti derivanti dall'applicazione dei Trattati e, dall'altro, un obbligo per ogni Stato membro non solo nella fase prodromica all'adesione all'Unione ma anche successivamente all'acquisizione dello *status* di Paese membro²⁹. L'impegno a rispettare continuamente i valori ex art. 2 TUE, tra cui rientra – la Corte tiene nuovamente a ricordare – lo Stato di diritto, rappresenta inoltre la base fondativa della fiducia reciproca degli Stati membri³⁰.

Tale fiducia reciproca costituisce, a sua volta, l'imprescindibile presupposto per l'attuazione del principio di solidarietà, che, se da un lato rappresenta esso stesso uno dei principi richiamati dall'art. 2 TUE, dall'altro trova proprio nel bilancio, secondo i giudici di Kirchberg, il suo principale strumento di concretizzazione.

È dunque in questo ulteriore passaggio, relativo all'asserita legittimità dell'art. 322, par. 1, lett. a, TFUE come base giuridica del Regolamento, che la Corte individua nel principio di solidarietà la correlazione tra la tutela dei valori ex art. 2 tra cui lo Stato di diritto e l'esecuzione efficiente del bilancio dell'Unione e la tutela dei suoi interessi finanziari. Nella misura in cui il bilancio dell'Unione esplica e veicola il principio di solidarietà, previsto ex art. 2 TUE, si rende opportuno e dunque legittimo uno strumento in grado di scongiurare violazioni del valore Stato di diritto in grado di incidere

²⁶ La nozione di Stato di diritto, come definita ai fini dell'applicazione di detto regolamento, «è da intendersi alla luce degli altri valori e principi dell'Unione sanciti nell'art. 2 TUE. Ne consegue che il rispetto di tali valori e di tali principi – in quanto partecipi della definizione stessa del valore dello “Stato di diritto” contenuto nell'art. 2 TUE o, come emerge dalla seconda frase di tale articolo, intimamente collegati a una società rispettosa dello Stato di diritto – può essere richiesto nell'ambito di un meccanismo di condizionalità orizzontale come quello istituito dal regolamento impugnato». Cfr. Corte di giustizia, seduta plenaria, causa C-156/21, par. 136.

²⁷ I valori ex art. 2 «sono concretizzati in principi che comportano obblighi giuridicamente vincolanti per gli Stati membri». Cfr. Corte di giustizia, seduta plenaria, causa C-156/21, par. 232.

²⁸ Corte di giustizia, seduta plenaria, causa C-156/21, par. 127, Corte di giustizia, seduta plenaria, causa C-157/21, par. 145.

²⁹ Corte di giustizia, seduta plenaria, C-157/21, par. 143-145 e Corte di giustizia, seduta plenaria, causa C-156/21 par. 125-127.

³⁰ Corte di giustizia, seduta plenaria, C-157/21, par. 147 e Corte di giustizia, seduta plenaria, causa C-156/21, par. 129.

negativamente sul bilancio eurounitario stesso³¹.

Da quanto brevemente esposto, se risulta agevole scorgere il tenore costituzionale del riferimento da parte della Corte ai valori ex art. 2 come espressione dell'identità dell'Unione quale ordinamento giuridico comune, per comprendere le implicazioni costituzionali della funzionalizzazione della difesa della *rule of law* alla tutela di un bilancio eurounitario teso a concretare il principio solidaristico ribadita all'interno delle sentenze citate, è utile richiamare – per darne una lettura opposta o quantomeno diversa – quel dato congiunturale prima accennato e che – come detto – ha visto Polonia e Ungheria sfruttare le proprie prerogative in Consiglio per limitare gli effetti del Regolamento condizionalità: l'approvazione del pacchetto NGEU.

È infatti con il NGEU, elaborato in risposta ai disastrosi impatti economico-sociali causati dallo shock esogeno, simmetrico e senza responsabilità da parte dei singoli Stati membri rappresentato dall'evento pandemico, che gli interessi finanziari dell'Unione hanno acquisito un'inedita importanza all'interno dell'architettura istituzionale europea³², distinguendosi per una matrice solidarista mai fatta propria dall'Unione nella gestione delle grandi crisi continentali precedentemente occorse³³.

Il principio solidaristico ha, infatti, rappresentato il paradigma dell'intero impianto normativo previsto dal programma NGEU, trovando una declinazione, dapprima, interstatale – con ciò riferendosi in particolare all'inedita³⁴ costruzione di un debito comune necessaria al finanziamento del programma medesimo³⁵ – e, successivamente, interordinamentale – per tale

³¹ S. Gianello, *Il Regolamento 2020/2092 alla prova concreta dei fatti: alcune indicazioni significative a partire dalla sua attivazione contro l'Ungheria*, in *DPCE Online*, 2, 2022, 680.

³² F. Bilancia, *Gli interessi finanziari dell'Unione europea e il mutamento della concezione (europea) della Rule of Law*, in *Diritto pubblico*, 2, 2022, 681-686.

³³ Il riferimento è alla crisi economico-finanziaria del 2008 e alla crisi dei rifugiati del 2015. La reazione alla crisi economica del 2008 ha visto, infatti, le istituzioni europee reagire secondo le logiche rigoriste della cd. *austerity* tramite la predisposizione di strumenti di matrice intergovernativa richiedenti, per la loro attivazione, una rigorosa condizionalità legata all'approvazione da parte degli Stati membri di riforme tese a contenere la spesa pubblica. La crisi dei rifugiati ha visto, invece, l'Unione imporre un meccanismo di ricollocazione dei richiedenti asilo a fronte di un generalizzato rifiuto da parte degli Stati membri di condividere gli oneri dell'accoglienza. In ogni caso, entrambe le crisi e le conseguenti risposte dell'Unione hanno fortemente ridimensionato gli auspici di una qualche forma di integrazione politico-sociale a livello europeo, producendo altresì in alcuni casi considerevoli passi indietro con riferimento all'attuazione del principio solidarista anche negli ordinamenti nazionali, se si pensa alle logiche competitive che hanno ispirato le riforme attuate dagli Stati negli anni della crisi economica o a quelle egoistiche promananti dai nazionalismi e sovranismi diffusi negli anni della crisi dei rifugiati. Cfr. G. Cavaggion, *Riflessioni su principio di solidarietà e processo di integrazione europea nella prospettiva della crisi economico-sanitaria*, in *federalismi.it*, 4, 2022, 234-239.

³⁴ Lo strumento del debito comune è stato riutilizzato anche per finanziare l'Assistenza macrofinanziaria all'Ucraina. Sul punto, cfr. <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/macrosfinancial-assistance-to-ukraine.html>.

³⁵ Come noto, il NGEU autorizza la Commissione europea a emettere titoli di debito comune per la somma di 672,5 miliardi di euro, con cui finanziare gli Stati membri mediante prestiti e sovvenzioni a fondo perduto, secondo i rispettivi piani nazionali concordati con i governi degli Stati. Tale somma, cui vanno aggiunti gli stanziamenti del Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa

intendendosi l'erogazione in *tranches* delle risorse dalla Commissione ai singoli Stati membri sulla base della coerenza di *milestones*, *targets* e *timetables* previsti nei singoli *Recovery Plans* statuali con le priorità contemplate nei sei pilastri del *Recovery and Resilience Facility* (Regolamento (UE) 2021/241) e con le *Country Specific Recommendations* individuate nel Semestre europeo per ogni Stato³⁶.

A tale ultimo proposito, quanto in questa sede più interessa sottolineare è il rapporto dialogico intercorrente tra il Regolamento condizionalità e l'appena citato *Recovery and Resilience Facility* (RRF), principale strumento operativo del programma NGEU e – pertanto – veicolo fondamentale della solidarietà interordinamentale appena citata.

Il legame tra i due regolamenti trova innanzitutto una declinazione a livello testuale – espressamente – in base all'art. 8 del RRF, nella parte in cui si prevede come il dispositivo per la ripresa e la resilienza sia attuato in conformità con il Regolamento condizionalità, nonché – indirettamente – in base agli artt. 19, par. 3, lett. j e 22, nella parte in cui essi prevedono rispettivamente, da un lato, che la Commissione nel valutare i *Recovery Plans* debba tenere conto «se le modalità proposte dallo Stato membro interessato sono tali da prevenire, individuare e correggere la corruzione, la frode e i conflitti di interessi nell'utilizzo dei fondi derivanti dal dispositivo, comprese le modalità volte a evitare la duplicazione dei finanziamenti da parte del dispositivo e di altri programmi dell'Unione», e dall'altro, che «Nell'attuare il dispositivo gli Stati membri, in qualità di beneficiari o mutuatari di fondi a titolo dello stesso, adottano tutte le opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e per garantire che l'utilizzo dei fondi in relazione alle misure sostenute dal dispositivo sia conforme al diritto dell'Unione e nazionale applicabile, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi. A tal fine, gli Stati membri prevedono un sistema di controllo interno efficace ed efficiente nonché provvedono al recupero degli importi erroneamente versati o utilizzati in modo non corretto»³⁷.

Al di là del dato testuale, il legame tra i due regolamenti emerge altresì dall'analisi delle quantomeno controverse vicende che hanno interessato recentemente Polonia e Ungheria.

Non potendo in questa sede approfondire adeguatamente le ragioni

(REACT-EU), deve essere raccolta dalla Commissione tra il 2021 e il 2024 ed è stata suddivisa in 312,5 miliardi di sussidi e 360 miliardi di prestiti concessi agli Stati a condizioni favorevoli in virtù del buon rating di credito dell'Unione.

³⁶ Cfr. art. 18 del [Regolamento \(UE\) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza](#).

³⁷ Cfr. [Regolamento \(UE\) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza](#).

geopolitiche³⁸, prima ancora che giuridiche³⁹, legate alla differente – se non incoerente – posizione assunta dalle istituzioni eurounitarie nei confronti dei due Paesi di Visegrád nella primavera del 2022 – con ciò riferendosi alla contestata⁴⁰ approvazione del PNRR polacco a giugno 2022 e la pressoché coeva attivazione, dopo ripetuti rinvii sull'esame del Piano nazionale, della procedura prevista ex art. 6 del Regolamento condizionalità nei confronti dell'Ungheria ad aprile 2022 – è utile segnalare come, per quanto riguarda la Polonia, nonostante la già citata approvazione del *Recovery Plan*, l'effettiva erogazione dei fondi concordati sia ancora bloccata proprio in attesa del raggiungimento da parte delle autorità di Varsavia delle *milestones* stabilite al fine di verificare i progressi nella tutela dello Stato di diritto, relativamente all'indipendenza del potere giudiziario e, in particolare, alla riforma del sistema di autogoverno della magistratura del Paese.

Ancora più interessante appare la disamina del caso ungherese. La decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione del *Recovery Plan* ungherese, intervenuta a tempo quasi scaduto⁴¹ a dicembre 2022, fa, infatti, espresso riferimento al Regolamento condizionalità, per un verso, facendone salva la futura applicabilità anche ai fondi in oggetto⁴², e per l'altro, subordinando l'erogazione di tali fondi anche al raggiungimento delle misure correttive in tema di rispetto dello Stato di diritto prescritte nell'ambito della

³⁸ Il diverso approccio della Commissione nei confronti dei due Paesi pare essere legato al ruolo assunto dalla Polonia in relazione al conflitto ucraino. Sul punto cfr. E. Perillo, *Il rispetto dello "Stato di diritto europeo" alla luce delle sentenze Ungheria e Polonia sulla clausola di condizionalità finanziaria. Quali prospettive?*, in *BlogDUE*, 16 marzo 2022, 3; A. Grimaldi, G. Gioia, *Il senso dello Stato di diritto per l'Unione: l'approvazione del PNRR polacco nelle urgenze della guerra*, in *Blog di Diritti Comparati*, 29 giugno 2022.

³⁹ Come attentamente nota A. Baraggia, *La condizionalità come strumento...*, cit., 218-219, mentre nel caso ungherese la dimostrazione di un legame diretto – necessario all'attivazione della procedura prevista dal Regolamento condizionalità – tra la violazione dello Stato di diritto e il danno al bilancio UE è più percorribile dati i fenomeni clientelari e di diffusa corruzione che investono il sistema, in Polonia la dimostrazione del legame diretto tra la mancata indipendenza del potere giudiziario e il nocimento agli interessi finanziari dell'Unione pare più problematico da ricostruire.

⁴⁰ L'approvazione del PNRR polacco è stata contestata sia in dottrina (cfr. L. Pech, *Covering Up and Rewarding the Destruction of the Rule of Law One Milestone at a Time*, in *Verfassungsblog.de*, 21 giugno 2022; R. D. Kelemen, *Appeasement, ad infinitum*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2, 2022, 177-181) che dallo stesso Parlamento europeo che, il 9 giugno 2022, ha approvato una proposta di risoluzione comune con la quale ha espresso una posizione fortemente contraria all'approvazione del Piano. Dopo aver constatato la presenza in Polonia di un processo di erosione della democrazia e dello Stato di diritto, il Parlamento ha considerato infatti insufficienti le riforme del settore giustizia proposte dalle autorità di Varsavia. Il testo della risoluzione è disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022IP0240&from=EN>.

⁴¹ Cfr. il considerando n. 46 del Regolamento (UE) 2021/241 secondo cui «Per garantire che il sostegno finanziario sia anticipato nei primi anni successivi alla crisi COVID-19 e per garantire la compatibilità con i finanziamenti disponibili nell'ambito del dispositivo, i fondi dovrebbero essere resi disponibili entro il 31 dicembre 2023. A tal fine dovrebbe essere possibile impegnare giuridicamente entro il 31 dicembre 2022 il 70 % dell'importo disponibile per il sostegno finanziario non rimborsabile e il 30 % tra il 1° gennaio 2023 e il 31 dicembre 2023. [...]».

⁴² Cfr. Considerando n. 55 della [Decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Ungheria](#).

già citata procedura ex art. 6 del Regolamento condizionalità, al termine della quale, sempre a dicembre 2022, il Paese magiaro è stato sanzionato con la sospensione del 55% dei fondi previsti da tre programmi operativi dell'Unione⁴³. Più nello specifico, delle 27 *milestones* finalizzate a rafforzare la protezione dello Stato di diritto e previste come condizione preliminare per scongelare i fondi riconducibili al RFF, 4 riguardano l'indipendenza del giudiziario, 2 sono collegate al sistema di audit e di controllo, mentre le restanti 21 rispecchiano proprio le 17 *milestones* richieste dalla Commissione in applicazione del Regolamento condizionalità⁴⁴.

Alla luce di quanto brevemente esposto, si può concludere come il richiamo testuale del RFF al Regolamento condizionalità abbia trovato nel dato empirico un'evidente conferma, in tal modo sugellandosi in maniera pressoché chiara il legame tra, da un lato, l'impianto *Recovery and Resilience Facility-Recovery Plan* e, dall'altro, la *rule of law conditionality*: in altre parole tra solidarietà, intesa come erogazione dei fondi in favore di uno Stato membro, e responsabilità, per tale intendendosi la garanzia del rispetto dei valori UE da parte dello Stato membro stesso.

Giunti a questo punto, e prescindendo in questa sede dalle pur rilevanti difficoltà che ne caratterizzano il regime di applicabilità⁴⁵, affinché il Regolamento condizionalità, nel combinare gli elementi del binomio *rule of law*-bilancio di cui si compone, possa rappresentare davvero un momento costituzionale per il cammino di integrazione europea, è necessario che gli interessi finanziari dell'Unione da esso tutelati vedano la loro natura solidaristica consolidarsi, così favorendo l'accostabilità all'Unione Europea del concetto di costituzione che taluna dottrina ha efficacemente definito come "performativa"⁴⁶, con ciò intendendo quella costituzione capace di imporre allo Stato l'intervento nei rapporti economico-sociali al fine di contribuire ad un processo trasformativo della società votato al raggiungimento dell'uguaglianza sostanziale.

Oggetto del successivo paragrafo sarà dunque analizzare le ragioni che giustificano tale conclusione, portando alla luce, tuttavia, come alcuni limiti legati alla natura dell'ordinamento giuridico europeo si frappongano all'effettivo realizzarsi di tale auspicato consolidamento.

4. Consolidare la natura solidaristica del bilancio UE: l'unica – e impervia – via per le aspirazioni costituzionali dell'Unione

⁴³ Nella sua proposta la Commissione chiedeva al Consiglio di approvare la sospensione del 65% di tre fondi operativi per il periodo 2021-2027, finanziati dallo *European Regional Development Fund* (ERDF), dal *Cohesion Fund* (CF), dal *Just Transition Fund* (JTF) e dall'*European Social Fund Plus* (ESF+). Il Consiglio ha, tuttavia, ridotto la sospensione dei fondi al 55% per un totale di 6,3 miliardi di euro.

⁴⁴ Cfr. [Allegato della proposta di decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Ungheria](#).

⁴⁵ Sulle criticità applicative del Regolamento condizionalità si rinvia al contributo di A. Dirri e Y. Guerra nella presente sezione monografica.

⁴⁶ Cfr. A. Morrone, *Sul «ritorno dello Stato» nell'economia e nella società*, in *Quad. cost.*, 2, 2023, 275-276.

Nel descrivere la portata storica del NGEU si è fatto riferimento, nel paragrafo precedente, a un'inedita declinazione interstatale e interordinamentale del principio di solidarietà. Tenendo bene a mente questa duplice dimensione, il primo punto che occorre analizzare riguarda, dunque, le ragioni che inducono a ritenere come il consolidarsi del modello solidaristico permetta al Regolamento condizionalità di assurgere a fattore di costituzionalizzazione dell'Unione. A questo proposito, giova innanzitutto rammentare come il concetto di solidarietà a livello europeo, pur traendo origine nella "solidarietà di fatto" richiamata nella dichiarazione Schuman del 1950 come presupposto per la riduzione delle diseguaglianze e il miglioramento delle condizioni di vita dei popoli e pur trovando numerosi richiami nel diritto positivo idonei ad esaltarne la dimensione sociale⁴⁷, abbia in concreto trovato nell'avanzare del processo di integrazione europea una declinazione prettamente economicistica, coerente con quell'anima mercantilistica che ha albergato nell'ordinamento europeo sin dalle sue origini⁴⁸. Con l'avvento, in particolare, del modello neoliberista, il principio di solidarietà si è progressivamente avvicinato verso una prospettiva competitiva che, con la crisi economica del 2008, ne ha disvelato la natura paradossalmente *antisolidaristica*, risultando, peraltro, poco efficace – poiché basato su misure di *soft law* – il pilastro europeo dei diritti sociali (PEDS), lanciato nel 2015 dall'allora Presidente della Commissione Juncker nell'ambito del discorso sullo stato dell'Unione e proclamato solennemente da Parlamento, Consiglio e Commissione nel 2017 con il fine di sostenere i mercati del lavoro e i sistemi di protezione sociale equi ed efficienti per il perseguimento di migliori condizioni di vita e di lavoro in Europa⁴⁹.

Dinanzi, dunque, a una solidarietà europea che, rinnegando se stessa, ha ispirato le politiche di austerità tese a fronteggiare la crisi dei debiti sovrani e riverberatesi negativamente sul grado di protezione sociale all'interno delle singole realtà ordinamentali degli Stati membri, il processo di integrazione europea ha così vissuto un'importante battuta d'arresto, alimentata altresì da una modifica intergovernativa dell'assetto istituzionale dell'Unione Europea poco in linea con quell'«unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa» sancita e auspicata all'art. 1 del Trattato di Maastricht⁵⁰. Tutto quanto richiamato aiuta a comprendere come, in netta discontinuità con il recente passato, il progetto NGEU, a sua volta preceduto da importanti passi solidaristici compiuti dall'Unione come prima reazione allo

⁴⁷ La solidarietà è menzionata più volte nei Trattati nonché nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che ad essa dedica l'intero Titolo IV.

⁴⁸ Sulla natura mercantilistica del principio di solidarietà, cfr. S. Prisco, *La solidarietà come valore comune delle tradizioni costituzionali europee*, in M. Scudiero (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, I, Napoli, 2002.

⁴⁹ Sul contenuto, il portato e le criticità del Pilastro europeo dei diritti sociali, proclamato e firmato il 17 novembre 2017 durante il vertice sociale per l'occupazione equa e la crescita di Göteborg, cfr. P. Bilancia, *La dimensione europea dei diritti sociali*, in *federalismi.it*, 4, 2018, nonché P. Bilancia (a cura di), *La dimensione europea dei diritti sociali*, Torino, 2019.

⁵⁰ F. Covino, *Matrice economica del principio solidaristico e tensione dell'UE verso la solidarietà politica*, in *Rivista AIC*, 3, 2021, 185-192.

shock pandemico⁵¹, abbia rappresentato un passaggio ispirato da una solidarietà distintasi, nella sua duplice declinazione interstatale e interordinamentale – altrimenti definibile per le ragioni che a breve si vedranno come ascendente e discendente –, per un carattere più politico che economico, e cioè legato a una scelta di indirizzo posta in essere dall'attore pubblico⁵². Il NGEU ha visto, infatti, nella sua dimensione ascendente, la creazione di un debito comune non controbilanciato – se si pensa ai finanziamenti a fondo perduto – dall'emissione di crediti verso gli Stati beneficiari dei fondi e impiegato mediante stanziamenti del bilancio annuale dell'Unione, e nella sua dimensione discendente, l'edificazione di un indirizzo politico-finanziario eurounitario definito in rapporto dialogico con le scelte di indirizzo politico nazionali adottate nei singoli piani per la ripresa e resilienza coerentemente con gli obiettivi del RFF e le priorità individuate nel Semestre europeo⁵³. Così delineato, è evidente come l'impianto del NGEU, nel solidarizzare sia in via ascendente che discendente un destino comune, o – più pragmaticamente – nell'estrinsecare la volontà di affrontare insieme i problemi concreti altrimenti non superabili da ciascuno Stato membro singolarmente, ben si raccorda con una lettura dell'ordinamento dell'Unione e degli ordinamenti nazionali come parti complementari di – prendendo a prestito le parole di Ingolf Pernice – «un sistema costituzionale unico, composito o integrato, di una federazione costituzionale»⁵⁴, nel quale il

⁵¹ Il riferimento è, ad esempio, all'intervento della BCE con il *Pandemic Emergency Purchase Program (Pepp)* nonché della Banca Europea degli Investimenti; all'istituzione di una linea di credito nell'ambito del Meccanismo Europeo di Stabilità per interventi finalizzati a far fronte alla crisi sanitaria; alla sospensione temporanea del Patto di Stabilità e Crescita; alla deroga temporanea alla rigida disciplina degli aiuti di Stato nonché al meccanismo *SURE (Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency)*, strumento temporaneo predisposto al fine di mitigare gli effetti negativi della pandemia su occupazione e mercato del lavoro tramite il supporto agli Stati nell'adozione di ammortizzatori sociali per contrastare il diffondersi della disoccupazione. Sui primi passi compiuti dall'Unione in risposta alla crisi pandemica cfr., *ex plurimis*, G. Morgese, *Solidarietà di fatto...e di diritto? L'Unione europea allo specchio della crisi pandemica*, in *Eurojus*, n. speciale, 2020, 93-111; A. Martinelli, *La risposta dell'Unione europea alla pandemia Covid-19*, in *Quaderni di scienza politica*, 2, 2021, 201-203; F. Scuto, *La dimensione sociale della Costituzione economica nel nuovo contesto europeo*, Torino, 2022, 25-34.

⁵² La dicotomia "economico" "politico" rimanda alla dicotomia tra Stato minimo e Stato interventista rispetto ai processi economici. Cfr. A. Morrone, *Sul «ritorno dello Stato»...*, cit., 269 ss.

⁵³ F.E. Grisostolo, *Crisi sanitaria e decisione...*, cit., 438-444. Si è efficacemente parlato in dottrina con riguardo al PNRR – ma in via estensiva il discorso è valevole per ogni Recovery Plan – di procedimento "euronazionale", con ciò riferendosi, da un lato, al necessario coinvolgimento tanto delle istituzioni dell'Unione quanto di quelle di ogni Stato membro e, dall'altro, dell'altrettanto necessario rispetto sia del diritto dell'Unione che del diritto di ciascuno Stato membro per la sua adozione. Cfr. N. Lupo, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale*, in *federalismi.it, paper*, 15 febbraio 2023; G. Piccirilli, *Il PNRR come procedimento euro-nazionale e la "fisarmonica" governativa*, in V. Di Porto, F. Pammolli, A. Piana (a cura di), *La fisarmonica parlamentare tra pandemia e PNRR*, Bologna, 2022, 137 ss.

⁵⁴ L'autore usa nello specifico il termine *Verfassungsverbund*. Cfr. I. Pernice, F. Mayer, *De la constitution composée de l'Europe*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2000, trad.

principio di solidarietà assurga a criterio strutturale in grado di assicurare la cooperazione tra le parti mediante la messa in comune di beni, risorse e attività e finalizzando questi ultimi al perseguimento di obiettivi parimenti comuni e di carattere generale⁵⁵.

Sebbene sull'assunta natura solidaristica qui ricostruita del piano NGEU non siano mancate in dottrina voci critiche⁵⁶, l'elemento che in questa sede preme segnalare come maggiormente ostativo all'inverarsi delle potenzialità costituzionali dell'endiadi *interessi finanziari dell'Unione così improntati alla solidarietà-protezione loro assicurata da parte del Regolamento condizionalità* è rappresentato dalla natura temporanea ed eccezionale del NGEU, ben riscontrabile – se si vuole – anche in quanto sancito dal considerando n. 9 e dall'art. 3 par. 1 del Regolamento 2020/2094, ove si prevede la formale qualificazione della rilevante quota dei prestiti destinati ai finanziamenti a fondo perduto agli Stati come entrate con «destinazione specifica esterna» al bilancio dell'Unione, come tali non idonee a finanziare, in deroga al principio dell'universalità previsto dall'art. 20 del Regolamento finanziario dell'Unione⁵⁷, indistintamente tutte le spese iscritte a bilancio.

Riprendendo ora la duplice dimensione citata, se riguardo al momento discendente il lessico del Regolamento 2021/241 pare consentire alcuni margini di riflessione e manovra, prestandosi il *Recovery fund* a una lettura – anche in relazione ai tempi verbali utilizzati – maggiormente “strutturale” e ponendo esso l'accento su come la funzione generale del dispositivo non sia limitata al contrasto agli effetti negativi della pandemia ma sia legata altresì al perseguimento di scopi a lungo termine funzionali al processo di integrazione europea⁵⁸, è con riferimento alla dimensione ascendente che la

it. *La Costituzione integrata dell'Europa*, in G. Zagrebelsky (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione europea*, Roma, 2003, 43 ss.

⁵⁵ G. Comazzetto, *La solidarietà nello spazio costituzionale europeo. Tracce per una ricerca*, in *Rivista AIC*, 3, 2021, 273-275.

⁵⁶ Sono stati posti in luce, in particolare, i forti poteri di controllo della Commissione e del Consiglio in merito al rispetto da parte degli Stati beneficiari degli impegni assunti in cambio degli aiuti unionali, con la conseguente possibilità di sospendere in parte o totalmente gli impegni e i pagamenti in caso di inadempimento delle numerose condizionalità imposte e senza che, peraltro, potesse registrarsi un'incisiva partecipazione degli Stati membri nella determinazione e attuazione delle scelte di indirizzo politico assunte. Sul punto cfr. M. Dani, *L'invadente condizionalità macroeconomica del dispositivo per la ripresa e la resilienza*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1, 2023, 285 ss.; F. Salmoni, *Recovery fund: vincolo esterno, obblighi sovranazionali inderogabili e sanzionabili. Attività di indirizzo politico o discrezionalità amministrativa?*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, 1 ss. Per una più ampia lettura critica del *Recovery Fund* cfr. F. Salmoni, *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Milano, 2021; A. Somma, *Quando l'Europa tradì se stessa. E come continua a tradirsi nonostante la pandemia*, Roma-Bari, 2021, 140 ss.

⁵⁷ Ai sensi dell'art. 20 del Regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 «Fatto salvo l'articolo 21, l'insieme delle entrate copre l'insieme degli stanziamenti di pagamento. Fatto salvo l'articolo 27, tutte le entrate e le spese sono iscritte nel bilancio senza compensazione fra di esse». In sostanza, dunque, in base al principio dell'universalità del bilancio tutte le entrate possono finanziare tutte le spese, senza alcun vincolo di destinazione.

⁵⁸ Cfr. sul punto A. Vernata, *La Costituzione e l'Europa alla prova del Recovery Plan*, in *Politica del diritto*, 2, 2022, 232-235. M. Bonini nota come solo con difficoltà il NGEU possa essere definito come un piano limitato al contrasto delle conseguenze della

possibilità di rendere permanente l'impianto del NGEU rinviene maggiori difficoltà.

La prima di queste riguarda l'individuazione della base giuridica. Se infatti la pandemia e la crisi economico-sociale da essa derivante hanno costituito un presupposto fattuale emergenziale sufficiente per l'applicabilità dell'art. 122 TUE, shock asimmetrici o normali recessioni del ciclo economico non paiono soddisfare le condizioni richieste per l'attivazione di tale norma. D'altra parte, anche il ricorso al titolo XVIII del TFUE relativo alla coesione economica, sociale e territoriale e, in particolare, all'art. 175 par. 3 come base per l'istituzione di meccanismi stabili finanziati dal bilancio UE, se da un lato ha il vantaggio di potersi attivare con la procedura legislativa ordinaria, come tale non soggetta alla regola dell'unanimità in Consiglio e dunque immune dal possibile veto da parte di governi contrari a una maggiore integrazione sociale nell'Unione, dall'altro lato non può porsi in deroga al principio del pareggio di bilancio ex art. 310 TFUE, se non mediante il ricorso alla clausola di flessibilità ex art. 352 TFUE richiedente, tuttavia, per la sua attivazione l'unanimità in Consiglio⁵⁹.

A prescindere dall'individuazione di un'adeguata base giuridica, la vera impasse per la predisposizione di strumenti finanziari capaci di sostenere in modo sistemico e strutturale lo sviluppo di un'Unione solidale, e rispetto ai quali il Regolamento condizionalità possa ergersi come garante, è rappresentata, da un lato, dalla circostanza per la quale la dotazione del bilancio eurounitario dipende oggi in larghissima parte da trasferimenti da parte degli Stati membri e, dall'altro, dal carattere prettamente intergovernativo dei meccanismi su cui si basa il sistema delle risorse proprie, dipendendo il tetto massimo delle entrate – e dunque delle spese alla luce del principio del pareggio di bilancio prima citato – e la tipologia delle spese dal consenso necessariamente unanime degli Stati membri, espresso sia in sede sovranazionale mediante la deliberazione in Consiglio e sia a livello nazionale sulla base delle rispettive procedure costituzionali⁶⁰.

Per perseguire fini solidaristici è necessario, invece, che l'Unione possa mobilitare in autonomia rispetto agli Stati membri una grande quantità di risorse, facendo affidamento su un bilancio che veda ridurre i contributi basati sul Reddito Nazionale Lordo dei singoli Stati per far leva, invece, su risorse autenticamente proprie dell'Unione, ossia derivanti da uno sforzo fiscale riconducibile all'Unione stessa⁶¹. Diventa, in altre parole, ineludibile

pandemia, perché pare voler trasformare l'economia reale degli Stati membri in sostenibile e resiliente, e dare all'UE strumenti che preannunciano o già configurano l'emissione congiunta di titoli garantiti da tutti i membri dell'Eurozona. Cfr. M. Bonini, *Tornare alla separazione dei poteri e alla tutela dei diritti: il patriziato giurisdizionale del Bunderverfassungsgericht tedesco alla prova del NGEU e del MES*, in *DPCE Online*, 2, 2023, 1587-1588.

⁵⁹ L. Lionello, *Le prospettive della politica sociale dell'Unione europea dopo la crisi pandemica*, in *Politiche Sociali*, 3, 2021, 593-596.

⁶⁰ Art. 311 TFUE par. 3.

⁶¹ Cfr. G. Rossolillo, *Il finanziamento dell'Unione europea. Proposte per una riforma dei Trattati per istituire una competenza fiscale dell'Unione europea*, in *Quaderni federalisti*, 2021, 7, in cui l'autrice afferma che, perché un ente abbia capacità fiscali, è necessario che detenga il potere di decidere su entrate e spese indipendentemente dagli enti territoriali che lo compongono e che tale potere di tassazione sia esercitato direttamente su persone fisiche e giuridiche senza l'intermediazione degli enti territoriali stessi.

il completamento dell'unione monetaria con l'unione fiscale.

Affinché tuttavia tale fiscalizzazione delle risorse proprie dell'Unione si realizzi, occorre transitare da una profonda revisione del diritto primario che consenta all'Unione di affrontare e risolvere, in particolare, quell'elefante nella stanza rappresentato dal deficit democratico, tradizionalmente accostato alla costruzione eurounitaria e riscontrabile proprio in materia di bilancio se si considera il ruolo meramente consultivo, e dunque marginale, assolto dal Parlamento europeo nella decisione relativa all'introduzione di nuove risorse proprie⁶².

Una maggiore democratizzazione dei processi decisionali conferirebbe, infatti, all'Unione Europea la legittimazione necessaria per affiancare alla leva del debito quella fiscale, a sua volta tesa alla realizzazione di scelte di natura redistributiva e perequativa, dando così luogo a un processo solidaristico che, spingendosi oltre le già richiamate dimensioni interstatale e interordinamentale, sia capace di declinarsi anche tra cittadini e istituzioni dell'Unione⁶³, a beneficio di ciò che Pernice ha – quantomeno arditamente⁶⁴ – definito come contratto sociale europeo, con tale espressione riferendosi a un'idea di Unione Europea come autorità pubblica originaria e autonoma la cui legittimità risiede in ultima istanza nella volontà comune dei suoi cittadini⁶⁵.

Inserita in questo circolo virtuoso solidaristico, ecco che la funzionalizzazione della difesa dello Stato di diritto alla tutela del bilancio delineata dal Regolamento condizionalità eleverebbe quest'ultimo a volano fondamentale per la costruzione dell'edificio costituzionale europeo, assicurando peraltro – riprendendo e parafrasando le parole della CGUE nelle sentenze gemelle prima richiamate – che gli sforzi solidaristici scaturenti dalla fiducia reciproca tra gli Stati membri – e di riflesso tra i loro cittadini – sulla base del rispetto dei valori fondamentali, tra cui lo Stato di diritto, non vengano traditi da un uso scorretto delle risorse finanziarie dell'Unione.

Nicola Maffei

Dipartimento di Giurisprudenza
Università degli studi di Bari "Aldo Moro"
nicola.maffei95@gmail.com

⁶² Sul deficit democratico dell'Unione in materia di bilancio, cfr., *ex plurimis*, G. Perotto, *Il finanziamento del Green Deal europeo: fra risorse proprie e la creazione di una capacità fiscale europea*, in *Quaderno AISDUE Serie speciale*, 2022, Napoli, 183-188.

⁶³ G. Cavaggion, *Riflessioni su principio di solidarietà...*, cit., 250-252.

⁶⁴ Non può negarsi, infatti, come l'ordinamento UE possa ancora considerarsi il terreno di un dualismo di esistenze sovrane riconducibili all'Unione e ai singoli Stati membri, un dualismo ancora irrisolto da un punto di vista sia fattuale che giuridico, al quale, tuttavia, proprio la condizionalità negli ultimi anni si propone di rispondere affermandosi nel processo di integrazione europea come nuovo paradigma per l'esercizio del potere pubblico. Parla di «dualismo di esistenze sovrane» con riferimento al processo di integrazione europea A. Morrone, *I mutamenti costituzionali derivanti dall'integrazione europea*, in *federalismi.it*, 20, 2018, 22.

⁶⁵ I. Pernice, F. Mayer, *De la constitution composée...*, cit., 51-52.

