

Condizionalità europea e normatività dell'indirizzo politico

di Giulio Santini

Abstract: *European conditionality and normative policy making* - In the classical conception of the “indirizzo politico normativo”, a typical concept of Italian legal scholarship developed in the late Thirties, constraints for the public authorities derive from non per se juridically binding programmes, that should be transposed into norms. In the multilevel context, with political decision-making dislocated on different planes, the alignment between them may be lost, and new instruments are needed. In the EU, among them, stands out the system of conditionality. It is possible to understand it by the exam of the experiences of implementation of the Next Generation EU. It is much revealing on the fragile nature of the European constitution to observe that conditionality seems to have driven national government forces to commitment to the realisation of the plan only when they can share its inspiring lines (e.g. Italy); on the other hand, if the political context is clearly hostile to a development of European integration, the suspension of funds does not seem to represent a deterrent to conflict with the Euro-unitary guidelines (e.g. Poland and Hungary).

3385

Keywords: policy making, asymmetrical integration, European federalism, European conditionality, Next Generation EU

1. Premessa

Il presente contributo intende riflettere sulla dinamica di uno strumento di azione istituzionale sempre più attuale non soltanto nell'attualità politica ma, più in generale, nella elaborazione della teoria generale del diritto pubblico¹, quale è la condizionalità, nel contesto di più recente utilizzo della stessa da parte delle istituzioni eurounitarie (e, particolarmente, in riferimento al programma *Next Generation EU*, che sembra esserne una testimonianza particolarmente paradigmatica, nei termini che si vedranno più approfonditamente in seguito).

¹Un sentito ringraziamento ai dottori Alberto Arcuri, Andrea Giorgi e Francesco Emanuele Grisostolo: dal confronto con loro nascono alcune delle idee portanti del presente contributo e alcuni snodi argomentativi che permettono di chiarire meglio il pensiero: fermo restando che resta esclusivamente in capo all'autore la responsabilità di ogni difetto di questo scritto, che, peraltro, nell'esposizione e nell'apparato di riferimenti volutamente conserva il tratto sintetico di un intervento orale.

O, almeno, della teoria del federalismo, come osserva A. Baraggia, *La condizionalità come strumento di governo negli Stati compositi. Una comparazione tra Canada, Stati Uniti e Unione europea*, Torino, 2023, spec. 26 ss.

A questo scopo, si intende adottare una precisa chiave di lettura, che mette in relazione il tema della condizionalità con quello di un altro importantissimo concetto che risiede nello strumentario della giuspubblicistica, almeno italiana: l'indirizzo politico, visto nella sua peculiare declinazione "normativa" (di cui si dirà più avanti in maggiore dettaglio).

Non sempre, peraltro, la dottrina che si è occupata del tema della condizionalità ha pienamente tenuto conto di quest'altra categoria, forse perché il suo impiego è sostanzialmente circoscritto alla letteratura di diritto costituzionale italiano e non è particolarmente diffuso all'estero né sembra trovare particolare diffusione tra gli studiosi italiani delle istituzioni europee, per ragioni che altrove si potrebbero indagare con un certo interesse.

Tuttavia, sembra che lo sforzo di impostare la riflessione sui fenomeni di integrazione e trasmissione della decisione politica in un sistema multilivello anche alla luce di questo concetto possa offrire una chiave di lettura utile per due ordini di ragioni: da un lato, consente di delineare una riflessione di significativo valore euristico; dall'altro, permette di attualizzare un vero e proprio punto di riferimento classico della disciplina².

Questo lavoro, pertanto, sarà articolato in tre momenti: in primo luogo si chiariranno, pur brevemente, i caratteri fondamentali della particolare concezione di indirizzo politico che sarà presa in considerazione; successivamente, si proverà a osservare quale sia stata la naturale evoluzione della stessa nel passaggio dal costituzionalismo centrato sulla dimensione unitaria dello Stato nazionale a quella di un sistema continentale multilivello; alla fine, si proverà a riflettere sull'esperienza più recente della condizionalità in ambito eurounitario, nel nesso che sempre più ha avuto con l'attuazione di piani (anche) politici elaborati dalla Commissione europea.

La conclusione (ovviamente provvisoria e aperta alla possibilità di essere confutata non soltanto dagli eventi futuri ma anche da una migliore comprensione dei fenomeni analizzati) emergerà proprio da queste ultime considerazioni empiriche.

2. La dimensione normativa dell'indirizzo politico nella concezione classica

Volendolo definire in modo sintetico, l'indirizzo politico rappresenta quel tratto del costituzionalismo in cui la discrezionalità si affianca alla classica endiadi rappresentata dalla garanzia dei diritti e dalla separazione dei poteri, secondo la nota espressione della *Déclaration* del 1789³; ed è un concetto

² In anni recenti, si è soffermato sul punto A. de Crescenzo, *Indirizzo politico. Una categoria tra complessità e trasformazione*, Napoli, 2020, 139 ss., con prospettiva sia "discendente" che "ascendente".

³ Questo è il nocciolo dell'indirizzo politico nella definizione di M. Dogliani, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli, 1985, spec. 90 ss. In altre parole, lo sguardo si sposta alla dimensione del costituzionalismo che non accede alla sfera dei contenuti necessari (sempre in base alla definizione del 1789), e che, tuttavia, solo riduttivamente può essere fatta coincidere con la mera, contingente discrezionalità politica e amministrativa: il significato della categoria è invece ben più profondo, nella misura in cui consente al potere di rappresentarsi come entità creativa

sfuggente, che è stato teorizzato, principalmente dalla dottrina italiana, in diverse declinazioni, talora anche antitetiche tra loro⁴.

La dimensione normativa dell'indirizzo politico è il frutto dell'elaborazione della dottrina italiana, che si interrogava sul regime fascista maturo, del quale, si può dire, esso rappresentava un *instrumentum regni*⁵. Tra le diverse concezioni, quelle che avrebbero avuto maggiore fortuna e si sarebbero proiettate sulla dottrina dei decenni successivi sono due: quella funzionale e quella normativa.

La concezione funzionale discende, in sostanza, dal pensiero di Costantino Mortati, per cui, con l'indirizzo politico, si inquadrirebbe la capacità di ricondurre a unità l'azione dei poteri pubblici, che, nella separazione tra legislativo ed esecutivo tipica del liberalismo classico, tenderebbe spesso a essere disfunzionalmente dissociata. Nella sua configurazione rigorosa, la concezione funzionale presuppone dunque un organo supremo capace di questa azione propulsiva e sintetizzatrice, tale pertanto da potersi imporre sugli altri e di informarne l'agire: ciò che in una democrazia costituzionale rappresentativa sembra non (poter) esistere⁶.

Diversamente, Vezio Crisafulli avrebbe saputo descrivere l'indirizzo politico in senso normativo, vale a dire non già come distinta e suprema funzione dello Stato, ma come attività positiva di fini, libera e originaria: fini che si esprimono in atti dalla natura diversa, talora accompagnati a disposizioni già dotate di carattere normativo (leggi, regolamenti), talaltra, invece, in puri documenti programmatici più o meno articolati⁷. Quel che

e capace di dare forma al reale; è, insomma, uno strumento (per lo stesso M. Dogliani, *Indirizzo politico*, cit., 257, un vero e proprio "idealtipo") fondamentale per la legittimazione istituzionale. Si consideri, inoltre, che, per il resto, a tutela dei diritti fondamentali e anche della separazione dei poteri possono essere preposti (persino più efficacemente) organi di garanzia, anche di tipo giudiziale: sì che l'espressione dell'indirizzo politico integra il *proprium* degli organi costituzionali titolari di una funzione di governo espressiva della sovranità.

⁴ Una sintesi delle diverse concezioni si legge in G. Grottanelli de' Santi, *Indirizzo politico*, in *Enc. giur.*, XVI, Roma, 1988.

⁵ Nel senso di un concetto giuspolitico legittimante, come ha studiato con chiarezza analitica e profondità C. Tripodina, *L' "indirizzo politico" nella dottrina costituzionale al tempo del fascismo*, in *Rivista AIC*, 1, 2018. Si consideri, peraltro, che la nozione di indirizzo politico si era già affacciata (senza trovare, per il momento, un preciso significato o una interpretazione di speciale pregnanza) nel decreto sull'ordinamento del Consiglio dei ministri voluto da Giuseppe Zanardelli (regio decreto 14 novembre 1901, n. 466), con una espressione che (forse tralattivamente?) continua a leggersi all'art. 95 della vigente Costituzione italiana: «il presidente del Consiglio dei ministri mantiene l'unità dell'indirizzo politico».

⁶ Sul punto, cfr. C. Mortati, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma, 1931; ora Milano, 2000; T.E. Frosini, *Mortati e l'indirizzo politico (negli anni Trenta)*, in M. Galizia (cur.), *Forme di Stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Milano, 2007, 361 ss. Sulla scorta di Mortati, ma assai più estremo, si veda S. Panunzio, *Teoria generale dello Stato fascista*, Padova, 1937. Sulle difficoltà di individuare un organo supremo in un contesto liberaldemocratico e costituzionale, cfr. almeno il classico G. Silvestri, *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enc. dir.*, XXXIV, Milano, 1985, 695 ss.

⁷ Il riferimento è a V. Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, 1939; ora in V. Crisafulli, *Prima e dopo la Costituzione*, Napoli, 2015, 1 ss. (da questa edizione si cita).

conta è che il prodotto dell'elaborazione dell'indirizzo politico si imponga agli organi e ai poteri dello Stato, e ne informi l'operare, sì da poter trovare piena effettività. Esisterebbe, infatti, «un principio generale di diritto, prescrivente agli organi costituzionali di collaborare all'attuazione dell'indirizzo politico che sia stato legittimamente adottato»⁸.

Che cosa garantisce la funzionalità di questo meccanismo? L'indirizzo politico sembra trovare la propria cogenza nella misura in cui la capacità di allinearsi a esso⁹ da parte delle diverse componenti di un sistema istituzionale articolato ne rappresenta la fondamentale base di legittimazione; sia per quanto riguarda il singolo organo, sia a favore dell'intero ordinamento giuridico. In effetti, per questa teoria, la dottrina dell'indirizzo politico rappresenta la chiave di volta del regime politico, nella quale le istanze politiche fondamentali si incontrano con il diritto pubblico, definendo i caratteri della forma di Stato e di Governo e l'agenda politica fondamentale, tanto sul piano ideologico che su quello più concretamente allocativo.

In altre parole, esiste una certa tensione interna tra le diverse espressioni del potere di un sistema unitario, con non trascurabili tendenze accentratrici, quale sicuramente era l'Italia degli anni Trenta: tensione che sfocia, infine, in un processo conformativo rispetto alle linee programmatiche espresse dal vero titolare dell'indirizzo politico, che è il soggetto capace di impostare i tratti caratterizzanti del regime politico, così definendo l'essenza dell'ordinamento.

Si intende che i caratteri di uno schema simile hanno senso nella misura in cui la legittimazione del regime che esprime l'indirizzo viene percepita come fondamentale da tutti i soggetti chiamati alla sua attuazione: il che è probabilmente vero in un regime autoritario con pretese e velleità di totalitarismo.

E resta vero, con sfumature diverse, quando al centro direttivo rappresentato dall'organo supremo (dittatoriale) si sostituisce, in un contesto democratico e pluralista, un complesso di volontà più variegato, quale può essere quello espresso dalla dialettica tra i partiti politici, i quali, pure, devono esprimere indirizzo politico nella sintesi tra le varie istanze e posizioni che rappresentano, ma non sono direttamente capaci di trasporlo in norme giuridiche e attività amministrativa, se non orientando l'opera dei poteri dello Stato; poteri che dei partiti stessi sono, in definitiva, espressione¹⁰.

⁸ V. Crisafulli, *Per una teoria*, cit., 76 ss.

⁹ Il termine "allineamento" non è casuale. Lo si dice in queste righe sommessamente, come si conviene a una nota, ma il tema sarebbe meritevole di ben altro approfondimento: al di là del merito, ossia dell'aberrazione storica del nazionalsocialismo, che cosa è stata la *Gleichsaltung* tedesca se non un vasto e penetrante tentativo di promozione efficace dell'indirizzo politico centrale (soprattutto se si adotta la chiave di lettura totalizzante alla Panunzio)? Questa consapevolezza non sembra, del resto, estranea allo stesso Crisafulli: si leggano a questo proposito le sue considerazioni sul *Führerstaat* proprio in *Per una teoria*, cit., 92.

¹⁰ Su questo slittamento del plesso centrale della decisione politica, tipico dei regimi pienamente parlamentari, specialmente nell'età dei partiti di massa, e così peculiare, ad esempio, dell'esperienza italiana nei decenni 1946-1994, rifletteva già il classico L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, 1970, 636 ss., con una capacità di analisi della realtà dell'epoca ancora molto solida (ma ovviamente non più attuale). Sullo

3. La dimensione normativa dell'indirizzo politico nel multilivello

Il tramonto del modello ordinamentale nel quale è fiorita la concezione classica dell'indirizzo politico ha fatto sì che sembrasse dubbia la possibilità di conservare un qualche spazio per l'impiego di una categoria decisamente legata, nella sua genesi, a una precisa vicenda storica¹¹. Un primo momento di crisi si era già avuto nei primi decenni dell'esperienza costituzionale: in quanto all'idea di una posizione libera di fini, continuamente capaci di rideterminarsi e imporsi capillarmente, sembravano fraporsi la rigidità di una legge fondamentale che si presentava essa stessa come vero e proprio programma¹² e anche le aperture del sistema a forme molto avanzate di decentramento e autonomia, soprattutto a livello regionale.

Il notevole valore euristico della categoria aveva tuttavia garantito che essa non uscisse dallo strumentario del costituzionalismo, ma potesse essere ripensata alla luce dei cambiamenti intervenuti nel passaggio allo Stato costituzionale di diritto: la soluzione che, in sintesi, può essere ricavata dalla dottrina degli anni Sessanta e Settanta è che, all'interno del medesimo ordinamento giuridico, l'indirizzo politico possa conoscere un "mosaico" di declinazioni, senza che vengano meno i suoi tratti essenziali, che si spiegano, per conservare la metafora, in ciascuna delle "tessere"¹³.

Si avranno così un "indirizzo politico costituzionale" (tendenzialmente fisso) contrapposto all'indirizzo politico (mutevole) espresso dalla contingente maggioranza¹⁴; e anche un indirizzo politico delle Regioni distinto dall'indirizzo politico statale (l'uno e l'altro spiegantisi nelle materie

scorcio di questa stagione della vicenda costituzionale italiana, molto più criticamente si sarebbe espresso P. Ciarlo, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Napoli, 1988: in questo scritto si nega l'attualità di un effettivo dispiego delle dinamiche dell'indirizzo politico, se non altro in ragione del fatto che la cronica instabilità e la contingenza spicciola degli accordi tra i partiti avrebbero impedito una seria definizione dei fini istituzionali.

¹¹ Così, di recente, autorevolmente, A. Morrone, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, in *Quad. cost.*, 1, 2018, 7 ss.

¹² Sulla natura di "Costituzione-programma" in capo alla legge fondamentale italiana, così definita, sulla scorta del pensiero giuridico sovietico che si interrogava sui tratti della Costituzione del 1936, cfr., tra gli scritti dello stesso Costantino Mortati, *Costituzione dello Stato (dottrine generali) e Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enc. dir.*, XI, Milano, 1962, 146 ss. Un programma pienamente giuridico, beninteso, e interamente precettivo per i pubblici poteri, come emerge dalla primissima giurisprudenza costituzionale e come già teorizzato in dottrina, per es., da P. Barile, *La Costituzione come norma giuridica: profilo sistematico*, Firenze, 1951; e da V. Crisafulli, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952.

¹³ La sistemazione più elegante di questo pensiero si ha in T. Martines, *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, XXI, Milano, 1971, 134 ss.

¹⁴ È, in sostanza, la tesi (discussa) che Paolo Barile avrebbe saputo elaborare a partire dal principio di piena giuridicità della Costituzione e dalla presenza di organi di garanzia titolari di poteri sovrani (su tutti il presidente della Repubblica). Non è facile individuare una sistematica del concetto nella produzione dello stesso Barile, ma esso affiora sempre più decisamente a partire da *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Padova, 1953, e più decisamente in *La Corte costituzionale come organo sovrano: implicazioni pratiche*, in *Giur. cost.*, 3-4, 1995, 908 ss. e in *I poteri del presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 1958, 296 ss. Sul punto, si legga ora R. Borrello, *Barile e l'indirizzo politico*, in *Quad. Circolo Rosselli*, 3, 2022, 129 ss.

di rispettiva competenza, in modo indipendente; così da risultare fondamentali elementi costitutivi della stessa idea di autonomia costituzionale)¹⁵.

Resta però la comune appartenenza allo stesso sistema politico, in sostanza caratterizzato da una dimensione piuttosto centralizzata dei plessi di elaborazione dell'indirizzo (in quanto è soprattutto il sistema dei partiti a essere centralizzato)¹⁶; nonché il generale riconoscimento del significato supremo della Costituzione, che si irradia nei diversi livelli dell'ordinamento. Questi fattori hanno permesso alla categoria dell'indirizzo politico di continuare a funzionare almeno nel suo aspetto di prospettiva interpretativa della decisione pubblica e delle sue catene di trasmissione.

Per contro, nel sistema multilivello, e specialmente nel quadro dell'integrazione eurounitaria, sembra invece che lo stesso non possa affatto valere. Da una parte, infatti, una volta raggiunto un livello particolarmente approfondito di integrazione, le istituzioni di livello "federale" potranno nutrire qualche ambizione come soggetti capaci di porre un proprio indirizzo politico, indipendente da quello delle entità statuali che costituiscono la comunità politica di riferimento¹⁷. Ma il frutto di questa elaborazione difficilmente potrà trovare una propria specifica precettività, almeno in modo pacifico e senza particolari attriti, per il notevole indebolirsi del fattore rappresentato dalla tensione alla legittimazione interna del sistema.

Infatti, non ci si trova più all'interno di un singolo ordinamento giuridico¹⁸: rileva, piuttosto l'intersezione tra i diversi livelli, che rappresenta, necessariamente, il luogo nel quale si deve esprimere l'attuazione dell'indirizzo. E ciascuno di questi livelli, i quali, naturalmente,

¹⁵ Sul punto, è ancora fondamentale la rigorosa analisi compiuta da T. Martines, *Studio sull'autonomia politica delle regioni in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 131 ss.

¹⁶ Sulla sottovalutata importanza della centralizzazione del sistema dei partiti nella vita italiana, e sulla proiezione veramente penetrante del livello di elaborazione politica centrale nei diversi sistemi regionali, cfr. le acute notazioni e gli ulteriori riferimenti che offre C. Desideri, *La nascita e l'evoluzione delle Regioni*, in S. Mangiameli (cur.), *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*, Milano, 2012, 48 ss.

¹⁷ Su questa tendenza, studiata dall'interessante e originale punto di vista del linguaggio istituzionale, cfr. di recente G. Pitruzzella, *Identità, linguaggio e integrazione europea*, in *Rivista AIC*, 1, 2023, 107 ss. La tesi dell'autore è che le istituzioni europee, e specialmente la Commissione, abbiano, col tempo, affiancato a un linguaggio attento soprattutto alla promozione e alla garanzia del diritto europeo (quello, cioè, di corpi dall'autocoscienza ancora essenzialmente amministrativa o giustiziale), il lessico e i toni della politica di potenza: in altre parole, l'espressione dell'indirizzo politico.

¹⁸ Naturalmente, questa affermazione non è del tutto pacifica. Tuttavia, sembra questa la consolidata autocomprensione delle stesse istituzioni dell'Unione, almeno a partire da fondamentali e anche risalenti arresti della Corte di giustizia, come la sentenza del 5 febbraio 1963, NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos contro Amministrazione olandese delle imposte, C-26/62, EU:C:1963:1; o la sentenza del 9 marzo 1978, Amministrazione delle finanze dello Stato contro SpA Simmenthal, C-106/77, EU:C:1978:49: come è ben noto, si afferma che i Trattati avrebbero istituito un ordinamento di nuovo genere, a carattere originario, distinto da quello degli Stati e da quello internazionale generale, capace di imporre le proprie norme nei diversi sistemi nazionali. Cfr., recentissimo in italiano, L.F. Pace, *Introduzione al diritto dell'Unione europea. Natura e ordinamento giuridico*, Milano, 2023, 77 ss.

esprimono un articolato sistema istituzionale, almeno teoricamente è in grado di rivendicare una propria legittimazione originaria¹⁹.

Così, se i plessi di elaborazione unionale intendono assicurarsi il recepimento dei propri indirizzi, i quali si proiettano sugli ordinamenti nazionali, tali centri espressivi dell'indirizzo non possono fare affidamento sul riconoscimento della loro posizione "costituzionale" da parte delle istituzioni statuali²⁰, né sulla loro adesione a valori di fondo comuni²¹, né sulla disponibilità di una propria *longa manus* amministrativa²², né, infine, sulla possibilità di incidere sul personale politico che si esprime al massimo livello nelle istituzioni nazionali²³.

In particolare, nell'architettura ordinamentale europea, il vero attore potenzialmente capace di esprimere un indirizzo politico squisitamente unionale sembra essere la Commissione, in quanto, nel suo operato, è recessiva quella dimensione di sostanziale compromesso intergovernativo propria del Consiglio europeo, il quale, in un certo senso, non può smettere

¹⁹ Questo può non essere sempre vero per le entità di livello sub-statale: ma nell'Unione europea insistono sicuramente sistemi in cui il federalismo si è definito "per aggregazione" e nei quali le entità federate possono ragionevolmente atteggiarsi come detentrici originarie della sovranità; e anche ordinamenti in cui le spinte centrifughe hanno risignificato l'autonomia territoriale nel senso per cui essa può vantare una posizione almeno pariordinata al livello centrale. Per contro, il punto vale, tradizionalmente e ovviamente, per i sistemi nazionali, ma anche, sebbene forse più problematicamente, per il livello unionale (e questo è quanto può emergere dall'elaborazione della Corte di giustizia a partire dalla stessa giurisprudenza "Van Gend & Loos").

²⁰ Sulla autocoscienza della natura costituzionale della comunità di diritto eurounitaria insiste, come è noto, la giurisprudenza della Corte di giustizia già dalla sentenza del 23 aprile 1986, Parti écologiste "Les Verts" contro Parlamento europeo, C-294/83, EU:C:1986:166.

²¹ A prescindere dalla lettera dei Trattati, che certo può valere solo finché viene fatta valere nella prassi istituzionale, basta forse ricordare un intervento paradigmatico di Viktor Orbán (spiegato il 4 aprile 2011 davanti al Parlamento ungherese), per avere la prova di un certo approccio utilitaristico all'integrazione europea e per dare il segno di come l'adesione ai valori comuni sia, quantomeno, da relativizzare in alcune esperienze: «noi non crediamo nell'Unione Europea, crediamo nell'Ungheria, e consideriamo l'Unione europea da un punto di vista secondo cui, se facciamo bene il nostro lavoro, allora quel qualcosa in cui crediamo, che si chiama Ungheria, avrà il suo tornaconto» (cit. in italiano in M.P. Iadicicco, *Il rispetto del principio democratico da parte degli Stati europei: quale ruolo per l'Unione europea?*, in *Rivista AIC*, 3, 2012, 11).

²² Cfr. C. Franchini, *L'organizzazione amministrativa dell'Unione europea*, in M.P. Chiti, *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2018, 223 ss.

²³ In altre parole, in linea generale sembra che i titolari delle principali posizioni istituzionali nei diversi Stati non traggano in alcuna misura la propria legittimazione da una scelta condivisa con il livello europeo delle rispettive appartenenze politiche. Questa attitudine, peraltro, sembra essere stata, in definitiva, il vero punto di forza del partito unico o delle diverse formazioni, rispettivamente nel regime autoritario e nella "Repubblica dei partiti". Sulla natura ascensionale aggregativa dei partiti europei, che essenzialmente federano, nella maggioranza dei casi, distinte esperienze nazionali, valga il commento per cui, «come gli Stati nazionali sono stati il freno principale dell'integrazione, non è difficile intuire che i partiti nazionali siano stati il freno principale della costruzione di un livello europeo di lotta politica» (A. Cossiri, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale. I fattori normativi*, Milano, 2018, 245).

del tutto i panni della conferenza internazionale. Tuttavia, a questo indirizzo politico, l'organo che lo ha elaborato non può dare autonomamente effettività (innanzitutto giuridica, ma anche amministrativa), bensì deve in qualche misura garantirsi la collaborazione degli Stati.

Questa, in linea ideale, sembrerebbe dover essere assicurata anche in base alla lettera dei trattati: si pensi, in particolare, al principio di leale cooperazione fissato dall'art. 4 TUE²⁴. Tuttavia, come si è già accennato, sono diversi gli ordini di ragioni che, nella realtà, rendono spesso arduo o insufficiente il proficuo dispiegarsi di questo *modus operandi*: in primo luogo, nella produzione normativa ("legislativa", per usare il linguaggio dei Trattati) la Commissione e il Parlamento devono confrontarsi con istituzioni intergovernative come il Consiglio, dove si ode la voce, spesso oppositiva, degli Stati stessi; inoltre, il sistema delle competenze esclude un intervento del diritto europeo in ambiti collaterali ma fortemente interrelati alle materie su cui può legittimamente esprimersi un indirizzo politico dell'Unione²⁵; infine, un'amministrazione come quella europea, non capillarmente radicata sul territorio e nelle strutture di governo minuto dell'economia e della società, deve contare sulla capacità esecutiva di strutture nazionali, potendone, al massimo, monitorare e, se del caso, sindacare l'operato²⁶.

In un contesto caratterizzato da una certa dialettica interordinamentale, per garantire la precettività dell'indirizzo politico si rende quindi necessario uno strumento diverso, il quale, in concreto, viene ad assumere caratteristiche "sanzionatorie". Si tratta, come dovrebbe essere chiaro a questo punto, della condizionalità, che interviene su uno degli

²⁴ L'art. 4 TUE, in proposito, reca: «in virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati. Gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai Trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione. Gli Stati membri facilitano all'Unione l'adempimento dei suoi compiti e si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione». Si è detto che «nessun altro principio del diritto dell'Unione europea è in grado di incarnare, meglio di quest'ultimo, la logica di fondo che ispira il corrispondente ordinamento giuridico, [...] potendo venir considerato — per ciò stesso — il principio più rappresentativo di detto sistema, se non, come suggerito da alcuni autori, quello più importante» (F. Casolari, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea. Studio sulla partecipazione all'Unione al tempo delle crisi*, Napoli, 2020, 3 ss.; con ampi riferimenti).

²⁵ Si pensi, ad esempio, al rapporto tra ordinamento della giustizia civile e tutela della concorrenza. Questo punto, come noto, è stato effettivamente al centro del PNRR italiano, laddove un intervento sul sistema della giustizia, volto, tra l'altro e soprattutto, al perseguimento di tempi più celeri per la definizione degli affari, con misure sia di carattere organizzativo che relative ai codici di rito, è stato inserito tra le più importanti "riforme orizzontali" o "di contesto": quei provvedimenti che non solo direttamente collegati alla puntuale attuazione del piano nel suo capitolato, che risulta dalla negoziazione con le istituzioni europee, ma che sono ritenuti strumentali alla sua miglior realizzazione, riqualificando in senso positivo il "sistema Paese" (sulla struttura e sull'articolazione del PNRR, cfr. G. D'Arrigo, P. David, *Next Generation EU e PNRR italiano. Analisi, governance e politiche per la ripresa*, Soveria Mannelli, 2022).

²⁶ Recentissimamente, ha riflettuto sui tratti di reciproco condizionamento e limitazione nell'espressione dell'indirizzo politico entro il sistema multilivello A. Ruggieri, *Note introduttive allo studio di alcune spinose questioni in tema di indirizzo politico*, in *Gruppo di Pisa*, 3, 2023, spec. 43 ss.

aspetti più caratteristici dell'architettura eurounitaria, cioè la prevalenza del volano economico come strumento di integrazione; aspetto, quest'ultimo, tanto più significativo dal momento che, per molti Paesi che hanno condiviso l'esperienza dell'allargamento in fasi più recenti, è proprio la capacità di inserirsi in un sistema che favorisce lo sviluppo economico ad aver costituito il principale stimolo per l'adesione al processo di integrazione e per il recepimento non solo del diritto dell'Unione, ma anche dei valori a esso sottesi.

4. Indirizzo politico e condizionalità alla prova del *Next Generation EU*

Alla prova dei fatti, però, la condizionalità europea si rivela essere uno strumento piuttosto debole, il cui studio consente di rivelare molto sulla forma federativa assunta, al presente, dall'Unione europea²⁷. Assai chiarificatore sul punto sembra essere proprio l'esame del caso di studio nel quale si è fatto l'uso più intenso, incisivo e formalizzato di questo strumento; quello cioè dell'esperienza più recente, relativa all'adozione di misure per favorire la ripresa del sistema industriale e produttivo a seguito della grave recrudescenza della crisi economica, per il tragico concatenarsi di eventi che ha iniziato a dispiegarsi all'inizio del 2020.

L'analisi che qui si va conducendo deve dunque muoversi dalla teoria generale del diritto costituzionale all'osservazione empirica delle dinamiche istituzionali: in particolare, di quelle delineate dallo sforzo che la Commissione europea, in particolare sotto la presidenza di Ursula von der Leyen (cioè dal 2019 a oggi), ha intrapreso nella ridefinizione di alcuni caratteri fondamentali del tessuto economico, industriale e sociale di tutta l'Unione, e segnatamente in materia ambientale (con l'*European Green Deal*) e in materia di tecnologia digitale (con il piano *Shaping Europe's Digital Future*)²⁸.

²⁷ Ovvero: sulla "forma di Stato dell'Unione europea"; se il termine ha, come si crede, piena cittadinanza (cfr., su tutti, F. Palermo, *La forma di Stato dell'Unione europea. Per una teoria costituzionale dell'integrazione sovranazionale*, Padova, 2005).

²⁸ In questi termini si indicano, in sostanza, due diversi documenti programmatici che partecipano pienamente dei tratti dell'atto di indirizzo politico in senso puro (quello, cioè, che non si esprime per norme, ma che delle norme intende essere ispiratore e che di esse ha bisogno per trovare effettività). In dettaglio, si tratta di comunicazioni della Commissione, rivolte al Parlamento, al Consiglio, al CESE e al Comitato delle Regioni, rispettivamente dell'11 dicembre 2019 (*Il Green Deal Europeo*) e del 19 febbraio 2020 (*Plasmare il futuro digitale dell'Europa*). La normativa europea direttamente discendente dal *Green Deal* è rappresentata al massimo grado dal regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 (*Legge europea sul clima*); analogamente, per *Shaping Europe's Digital Future* si può considerare il regolamento (UE) 2021/694 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2021, che istituisce il programma *Europa digitale* (e abroga la decisione UE 2015/2240). Una espressione più risalente di questo nuovo schema di irradiazione della decisione può forse essere individuata nel cosiddetto *Six Pack* (elaborato nel novembre 2011 in risposta alla crisi finanziaria), cui avrebbe fatto seguito il *Fiscal compact* entrato in vigore il 1° gennaio 2013. Ma qui, la dimensione dell'indirizzo, certamente presente, si coglie solo da una meditata riflessione sul combinato disposto di fonti del diritto di eterogenea natura (regolamenti, direttive e trattati). Sul significato del *Six Pack* per il ripensamento delle

La portata di questi piani è strutturalmente eccedente rispetto alla capacità della Commissione stessa di dar loro pieno compimento, in termini di capacità sia normativa che amministrativa. Lo strumento per la loro implementazione sembra dunque non poter essere altro che il loro inquadramento in un meccanismo di condizionalità economica. E questo sistema sembra essere stato individuato nel piano di investimenti e aiuti (anche sotto forma di vere e proprie sovvenzioni a fondo perduto) lanciato in risposta alla crisi pandemica del 2020: il *Next Generation EU*, che legislativamente si inquadra alla luce del regolamento (UE) 2020/2094²⁹.

Questo regolamento offre alla Commissione la possibilità di subordinare una serie di ingenti interventi economici di tipo più o meno erogativo (e che, come tali, sono stato oggetto di pesante contestazione da parte di una serie di Stati membri) alla verifica del raggiungimento di determinati obiettivi, quasi come nel quadro di un vero e proprio *business plan* fatto di *milestone* e *target*, dettagliati nei piani nazionali di attuazione del NGEU³⁰.

Il *Next Generation EU*, che pure ha un suo quadro normativo di riferimento, si irradia a partire da un preciso disegno di indirizzo politico, che è espresso in una comunicazione della Commissione³¹, e che deve ispirare i diversi piani nazionali, concertati con la stessa Commissione, e che, a loro volta, informano la produzione di norme di diritto e l'attività amministrativa degli Stati membri, nel periodo di tempo, piuttosto lungo, compreso tra il 2021 e il 2026.

Così, da un lato vengono assecondate le aspirazioni di alcuni Paesi, più in difficoltà dal punto di vista economico, e desiderosi di accedere a un significativo strumento di sostegno; dall'altro, a questo si associa una rilevantissima capacità di incidere sulle politiche interne da parte della Commissione, anche in campi sottratti alla competenza eurounitaria, ma ricondotti entro l'ambito del piano (e del relativo monitoraggio), in virtù del loro carattere strategico rispetto agli obiettivi di crescita, innovazione e sostenibilità. Un esempio tra i molti, relativo all'Italia, è rappresentato dalla già citata riforma della giustizia. Tutto questo, per inciso, rappresenta una importante garanzia per quei Paesi diffidenti rispetto all'architettura complessiva del piano.

categorie del governo nel contesto eurounitario, cfr. G.L. Conti, *L'unione del coraggio con l'ardimento: il progredire mutante dell'espressione governance*, in M. Dogliani (cur.), *Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana*, Napoli, 2014, 383 ss.

²⁹ Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020, che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19. La tesi cui si fa cenno è, in fondo, quella di E. Chiti, *Managing the Ecological Transition of the EU: the European Green Deal as a Regulatory Process*, in *C. Mkt. L. Rev.*, 2022, 19 ss.

³⁰ Serratamente su questa impostazione, G.L. Conti, *Corte e competenze regionali sulle attività economiche – Missione I PNRR, digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 26*, Torino, 2023, 229 ss. Sul NGEU, cfr. F. Fabbrini, *Next Generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, Bologna, 2022.

³¹ Comunicazione, ancora una volta, rivolta al Parlamento, al Consiglio, al CESE, al Comitato delle Regioni, datata 27 maggio 2020 (*Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*).

Inoltre, come è noto, alla condizionalità “economica”³² si è legata strettamente una condizionalità “assiologica”, tramite il regolamento (UE, Euratom) 2020/2092³³: l'erogazione di risorse non è più soltanto legata alla puntuale attuazione di un piano di riforme concordato con la Commissione e, di fatto, coerente con i suoi grandi obiettivi di indirizzo politico, ma anche con il rispetto dei valori fondamentali posti alla base del percorso di integrazione europea. In questo si afferma ancora di più un ruolo pienamente politico del livello unionale, che subordina la sua attività allocativa a un giudizio di conformità caratterizzato da un vero e proprio tono politico-costituzionale³⁴.

Resta però da interrogarsi sul punto se il sistema della condizionalità, nelle sue diverse declinazioni, rappresenti uno strumento sufficientemente efficace per garantire l'effettività dell'indirizzo politico della Commissione, ossia il suo carattere precettivo per i poteri pubblici degli Stati membri.

Non sembra possibile rispondere in modo del tutto positivo, tanto con riferimento alle esperienze nelle quali il piano NGEU ha assunto un'incidenza veramente profonda nel sistema istituzionale (ed è il caso dell'Italia)³⁵, quanto rispetto ai casi in cui non si sia comunque riusciti a smorzare notevoli conflittualità che hanno, evidentemente, un senso ordinamentale più profondo (come in Ungheria e Polonia)³⁶.

³² Tale, almeno, nel senso di “volizione dell'individuale”, per aderire al significato classico proposto da B. Croce, *Filosofia della pratica*, Bari, 1923, 226 ss. Il riferimento alla definizione crociana non è, del resto, meramente erudito: esiste un legame molto stretto fra il pensiero idealista e l'elaborazione dogmatica dell'indirizzo politico in contesto giuspubblicistico; anche e soprattutto nel senso che il termine “politico” ha un'accezione profondamente legata a una vocazione positiva di fini a carattere generale (cfr. ancora C. Tripodina, *L'“indirizzo politico”*, cit.).

³³ Il regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 è intitolato «regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione»; in effetti, come si evince dai considerando 1, 2, 3, 5 e 6 quello che viene protetto in uno schema che mette al centro la politica finanziaria è anche e soprattutto il quadro valoriale dell'integrazione europea attraverso il sistema dei diritti e delle libertà delineato nei trattati, sì che le violazioni «dei principi dello Stato di diritto negli Stati membri» sembrano determinare, con uno scatto tanto significativo quanto, probabilmente, non precisamente lineare, la necessità di proteggere il bilancio dell'Unione. Ma questo nesso viene individuato per ricondurre un meccanismo altrimenti esorbitante rispetto al quadro delle competenze dell'UE, come osserva A. Baraggia, *La condizionalità a protezione dello Stato di diritto: tra potenzialità costituzionali e limiti applicativi*, in *DPCE*, 1, 2023, 291 ss. Cfr. anche A. Baraggia, *La condizionalità*, cit., 200 ss.

³⁴ Cfr. l'analisi e l'inquadramento che del regolamento compie F.E. Grisostolo, *Rule of Law e condizionalità finanziaria nel Regolamento (UE, Euratom), 2020/2096*, in L. Montanari, A.O. Cozzi, M. Milenković, I. Ristić, *We the people of the United Europe. Reflections on the European State of Mind*, Napoli, 2022, 173 ss.

³⁵ E la ha assunta, naturalmente, anche nella consapevolezza della dottrina. Sono veramente molte le opere apparse a riguardo, tra le quali si può segnalare la recentissima collettanea D. De Lungo, F.S. Marini (cur.), *Scritti costituzionali sul Piano nazionale di ripresa e resilienza*, Torino, 2023; anche, *ex pl.*, E. Catelani, *P.N.R.R. e ordinamento costituzionale: un'introduzione*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, 210 ss.; C. Colapietro, *La forma di Stato e di governo italiana alla “prova” del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, 325 ss.; S. Niccolai, *L'influenza del PNRR sui processi di decisione politica*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, 222 ss.

³⁶ È appena il caso di ricordare quanto queste due esperienze, pur molto diverse tra loro, tanto in termini di stabilità del regime politico, quanto per l'ideologia che lo informa,

Infatti, nei Paesi a maggior grado di integrazione, l'avvicendamento, ormai da più di settanta anni, di veri e propri “fatti (storici) normativi” ha ridefinito profondamente la Costituzione materiale³⁷, al punto che l'adesione agli indirizzi espressi dal livello unionale non rappresenta più, in linea di principio, un punto controvertibile; la dialettica interna può, semmai, vertere su quale sia la forza politica più titolata a portare a compimento questa attuazione, o, più semplicemente, sullo sforzo per non rimanere del tutto estromessi dalla sua gestione.

Per capire la forma di Stato di Paesi come l'Italia, sembrano utili nuove categorie elaborate dalla scienza politica, quale è, ad esempio, quella del *Member State*, l'ordinamento in cui gli organi capaci di esprimere indirizzo politico (in particolar modo il Governo) accettano di autolimitarsi, in specie quanto alla possibilità di esercitare liberamente il potere normativo, in base a un complesso regolatorio eteronomo che essi stessi hanno contribuito a definire, congiuntamente agli altri Stati e alle istituzioni del livello unionale³⁸.

Non sembra casuale, pertanto, che, da un punto di vista concettuale, uno strumento di governo dell'incisività e della portata del PNRR italiano, che si proietta in modo vincolante oltre il mandato del Governo e della Legislatura in cui è stato concepito, e che fissa un'agenda di riforme tanto dettagliata quanto pervasiva³⁹, non sia stato oggetto di particolari contestazioni da parte delle forze politiche, anche quelle meno europeiste, specie dopo che quasi tutte hanno accettato di associarsi in un gabinetto di unità nazionale⁴⁰.

Né il piano è stato posto in discussione dall'unica forza che non aveva contribuito a definirlo, una volta che questa si è imposta come partito di maggioranza relativa a seguito delle elezioni del 2022; essa, anzi, se ne è intestata l'attuazione, semmai cercando di ridefinirne i meccanismi concreti

siano state considerate come significativi esempi del fatto che la tendenza all'emergere di una vera e propria nuova forma di Stato, quella della democrazia illiberale, vada affermandosi anche entro i confini dell'Unione europea. Senza che sia possibile tentare una rassegna bibliografica neppure parziale sul punto, cfr. soltanto il contributo di G. Delledonne, *Ungheria e Polonia: punte avanzate del dibattito sulle democrazie illiberali all'interno dell'Unione Europea*, in *DPCE Online*, 3, 2020, saggi, 3999 ss., con ampi riferimenti di contesto.

³⁷ Sul punto, cfr. A. Mangia, *Moti della Costituzione o mutamento costituzionale?*, in *Dir. cost.*, 1, 2020, 75 ss. Sul punto, cfr. anche S. Bartole, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna, 2004.

³⁸ È la tesi di C. Bickerton, *European Integration: From Nation-States to Member States*, Oxford, 2013; ora anche Id., *Thinking Like a Member-State*, in *New Left Rev.*, 138, 2022.

³⁹ È, in effetti, uno strumento di indirizzo politico normativo. Lo ha osservato A. Sciortino, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico "normativo"?*, in *federalismi.it*, 18, 2021, 235 ss.; cfr. anche E. Cavasino, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e le sue fonti. Dinamiche dei processi normativi in tempo di crisi*, Napoli, 2022.

⁴⁰ Il riferimento è, naturalmente, all'esperienza del Governo Draghi. Su questo passaggio costituzionale, la letteratura è molto vasta. Si leggano, tra gli altri, N. Lupo, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, in *federalismi.it, paper*, 7 settembre 2022; F. Polacchini, *I riflessi del Pnrr sulla forma di governo e sui processi di indirizzo politico*, in *Forum Quad. cost.*, 4, 2022, 234 ss.

di governo e controllo⁴¹: in effetti, questa capacità di porsi alla testa dello sforzo istituzionale per la realizzazione del PNRR nazionale sembra qualificare e rafforzare fortemente la legittimazione della maggioranza a guidare il Paese⁴².

In un quadro siffatto, il livello di integrazione è tale che non c'è bisogno di uno «strumento contrattuale di relazione tra potere centrale ed entità federate» come la condizionalità⁴³ per garantire che l'indirizzo politico europeo si manifesti in una dimensione precettiva.

Piuttosto, la normatività dell'indirizzo si radica nel contesto di un ordinamento che ormai ha cessato di pensare sé stesso in termini oppositivi o dialettici rispetto al governo dell'Unione; e in cui sembrano rivivere (forse inconsapevolmente) i moduli classici di adesione all'indirizzo politico per il mero riconoscimento dell'importanza di conservare la legittimazione di chi lo ha fissato. Sì che, in fin dei conti, sembra che il “nuovo procedimento euro-nazionale”⁴⁴ possa essere presentato come un modo di reinternalizzare, almeno in parte, quello che in passato poteva essere qualificato come “vincolo esterno”⁴⁵.

Il fatto che l'attuazione degli indirizzi elaborati in sede europea si accompagni alla partecipazione a un piano di politiche espansive e anticicliche (e che, per conseguenza, trovano il consenso della pubblica opinione) sarà, al limite, un fattore di cui si potrà giovare l'immagine dei soggetti politici nazionali coinvolti, ma non appare, in quanto tale, determinante per la loro adesione. Lo suggeriscono, del resto, significativi precedenti del recente passato, in cui la percepita doverosità dell'impegno conformativo alle indicazioni provenienti dal livello unionale ha rappresentato una giustificazione sufficiente per l'adozione di scelte politiche decisamente impopolari⁴⁶.

Quello che si verifica in altre esperienze, invece, rivela come la dimensione monetaria della condizionalità possa essere rappresentata alla stregua di un vero e proprio prezzo (non solo politico, evidentemente), che può anche valere la pena pagare per ribadire una opzione fondamentale⁴⁷,

⁴¹ Sulle novità in tal senso, dopo l'inizio della XIX Legislatura, si legga G. Menegus, *La riforma della governance del PNRR*, in *Osservatorio cost.*, 3, 2023, 205 ss.

⁴² Cfr. G. Viesti, *La revisione del Pnrr del Governo Meloni*, in *Il Mulino online*, 9 agosto 2023.

⁴³ Questa è la precisa definizione di A. Baraggia, *La condizionalità*, cit., 17.

⁴⁴ Così lo definisce, tratteggiandone anche una sistematica, N. Lupo, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *Dir. pubbl.*, 3, 2022, 739 ss.

⁴⁵ Come noto, l'immagine del “vincolo esterno” si deve a Guido Carli (che riassume il suo pensiero in *Cinquant'anni di vita italiana*, Roma-Bari, 1996, 5 ss.); per una sua rilettura critica in chiave costituzionalistica, cfr. A. Mangia, *Vincolo esterno e Costituzione funzionale*, in *Dir. cost.*, 2, 2018, 5 ss.

⁴⁶ Per quanto riguarda il caso italiano, il riferimento è, naturalmente, soprattutto alle vicende del 2011-2013, e all'intervento sull'art. 81 Cost. ex l. cost. n. 1 del 2012. Per qualche considerazione in tema, cfr. *ex pl.* M. Luciani, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Quest. giust.*, 6, 2012, 92 ss.

⁴⁷ Ci si colloca, dunque, su un terreno che adotta la lente dell'analisi economica del diritto, almeno nei suoi schemi di base. Si tratta di modelli che in chiave pubblicistica assumono un significato particolarmente rivelatore del fatto che non è facile ricondurre la disciplina della condizionalità alle normali categorie del costituzionalismo. Si può,

laddove sia in gioco l'affermazione di un modello di statualità che respinge un grado così elevato di condizionamento da parte del livello eurounitario⁴⁸.

È in questo senso, forse, che si può leggere la vicenda di Ungheria e Polonia, Paesi di cui sono ben noti i problemi interni quanto al rispetto dello Stato di diritto e la refrattarietà ad accettare la posizione ordinamentale del diritto dell'Unione per come ricostruita nel tempo dalla Corte di giustizia e fatta propria dalle istituzioni europee⁴⁹.

In questa sede, non è possibile ripercorrere dettagliatamente gli snodi della conflittualità che si è originata dalla contestazione del regolamento sulla condizionalità da parte di Ungheria e Polonia, anche davanti alla Corte di giustizia⁵⁰. Tuttavia, si può significativamente rilevare come, in questi due Paesi, la definizione della declinazione nazionale del piano NGEU abbia conosciuto un procedimento assai travagliato, rispetto a quello di altri Stati membri (tali, si può dire, pure nel senso forte di cui si è detto utilizzando l'espressione *Member States*).

Se in Italia, per esempio, gli *operational arrangement* tra la Commissione e il Governo, relativi alla validazione del piano nazionale, sono stati sottoscritti alla fine del 2021, assai più lunghi sono stati i tempi nelle due esperienze dell'Europa orientale. Questo, a dispetto della tempestività nella

pertanto, dubitare che si tratti di uno strumento adeguato a incidere in un campo in cui ai valori economici si affiancano, con importanza non minore, istanze di carattere diverso: sul punto, si legga l'analisi di J. Łacny, *The Rule of Law Conditionality Under Regulation No. 2092/2020. Is it all About the Money?*, in *Hague J. on the Rule of Law*, 1, 2021, 79 ss. Peraltro, si potrebbe pensare, come rilevato in dottrina, che aver adottato una simile prospettiva nella definizione di un modello di governo rappresenti la consacrazione di un paradigma "neoliberale", in tanto in quanto l'analisi economica del diritto si inserisce nella temperie intellettuale di cui esso sarebbe la filiazione (cfr. M. Dani, *L'invasione condizionalità macroeconomica del dispositivo per la ripresa e la resilienza*, in *DPCE*, 1, 2023, 285 ss.).

⁴⁸ Forse questo può essere difeso come valore in sé, o come freno strumentale alla difesa di principi fondamentali che sarebbero minacciati dall'appartenenza all'Unione e dal consolidamento del processo di integrazione: in ogni caso, non sembra che, politicamente, possa essere presentato come un tratto della forma di Stato fungibile rispetto a utilità erogative. Riflette su questo problema di fondo L. Montanari, *Condizionalità e allargamento, tra valori e politica*, in *DPCE*, 1, 2023, 279 ss., con lucide considerazioni sul fatto che a ben poco sono valsi i dispositivi ordinamentali che i Trattati europei prevederebbero a garanzia di un certo allineamento assiologico (non ultimo il disposto di cui all'art. 7 TUE).

⁴⁹ In Ungheria, il dialogo con la Corte di giustizia è subordinato al filtro esercitato dalla *Kúria* (suprema magistratura) sul rinvio pregiudiziale; in Polonia il giudice costituzionale (*Trybunał Konstytucyjny*) ha, di fatto, disconosciuto il principio del primato del diritto dell'Unione, con le sentenze P 70/20 del 14 luglio 2021 e K 3/21 del 7 ottobre 2021. Per una comparazione, cfr. R. Palladino, A. Festa, *Il primato del diritto dell'Unione europea nei dissoni logici tra la Corte di giustizia e le Alte Corti ungherese, polacca e rumena. Questioni sullo Stato di diritto*, in *Eurojus*, 2, 2022, 46 ss.

⁵⁰ Sentenze del 16 febbraio 2022, rispettivamente: Ungheria contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea, C-156/21, EU:C:2022:97; Repubblica di Polonia contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea, C-157/21, EU:C:2022:98; sulle quali, cfr. in italiano almeno A. Baraggia, *Le implicazioni costituzionali del "Regolamento Condizionalità": riflessioni a partire dalle sentenze C-156/21 e C-157/21 della Corte di giustizia*, in *Democrazia e sicurezza*, 2, 2022, 41 ss.; C. Fasone, *Le sentenze della Corte di giustizia sul Regolamento UE sulla condizionalità relativa alla rule of law: gli elementi di novità e le (numerose) questioni aperte*, in *Democrazia e sicurezza*, 2, 2022, 57 ss.

presentazione delle proposte: che, nondimeno, ha dovuto fare i conti con l'intervento critico e in sostanza oppositivo della Commissione, che ha ritardato l'*iter* con la contestazione che i due Paesi non fossero in grado di assicurare una soddisfacente osservanza degli *standard* sovranazionali.

Infatti, in Polonia si è dovuto attendere un ulteriore intero anno (fino al 9 dicembre 2022), mentre in Ungheria questo passaggio finale manca ancora⁵¹. Inoltre, al momento, non appare neppure certo che la verifica sulle *milestone*, cui è subordinata la prima erogazione di fondi, prevista 18 mesi dopo l'approvazione da parte del Consiglio, avrà esito positivo, se si considera che, in entrambi i casi, dovrà essere apprezzata una significativa valorizzazione dell'indipendenza del potere giudiziario e dei principi dello Stato di diritto per come interpretati dalla Commissione: ciò che, finora, stenta a trovare piena realizzazione⁵².

5. Conclusioni

Non molto si può aggiungere per chiudere questo tentativo di interpretazione così sintetico e, per questo, sicuramente incompleto. Certo, esso si inquadra nell'ambito degli sforzi che la dottrina deve compiere per rispondere a una domanda fondamentale sull'Unione europea, e cioè sul suo modo di essere un sistema federale. Vi è, in effetti, un nesso assai stringente fra il progredire nell'autocomprensione della natura di un ordinamento e le prospettive del suo sviluppo⁵³.

Che cosa rivela, allora, lo sguardo che si è cercato di gettare sul sistema della condizionalità? Ciò che più sembra essere interessante, in definitiva, pare proprio la sua debolezza, ossia il necessario ridimensionamento cui ci si

⁵¹ La situazione, Paese per Paese, dei processi di interlocuzione e approvazione legati al NGEU può essere analiticamente verificata all'indirizzo: commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility/country-pages_en.

⁵² Non può che sembrare paradossale, se non in un'ottica di schietto realismo politico che però dovrebbe essere estranea al perimetro operativo della "condizionalità assiologica", il fatto che il raggiungimento e la garanzia di un livello adeguato di indipendenza del potere giudiziario siano stati qualificati alla stregua di un obiettivo (*milestone*), anziché essere inseriti tra i prerequisiti per l'accesso ai fondi (come lucidamente osserva N. Lupo, *Next Generation*, cit., spec. 750 ss.). Si deve osservare come la Commissione abbia, assai di recente, apprezzato positivamente i passaggi compiuti dall'Ungheria in materia di indipendenza del potere giudiziario, collegando questa valutazione alla proposta di sblocco di una parte dei fondi; altri essendo invece tuttora congelati in forza di ulteriori perplessità su altri aspetti connessi allo stato di diritto e al disposto del regolamento sul regime generale di condizionalità (cfr. ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_6465).

⁵³ In questo senso, non si può non pensare alle ripercussioni che sulla vita concreta del popolo americano ebbero le controversie sulla natura federale dell'Unione. Controversie in cui si udirono voci di grande spessore (tra le quali quella, celebre, di John C. Calhoun), che argomentavano in favore di una ben diversa gerarchia tra livello unionale e livello statale: con un pensiero che si sarebbe rispecchiato in controversie politiche risolte soltanto a seguito della guerra civile. Si vedano in italiano M.L. Salvadori, *Potere e libertà nel mondo moderno. John C. Calhoun: un genio imbarazzante*, Roma-Bari, 1996; L.M. Bassani, *Dalla Rivoluzione alla Guerra civile. Federalismo e Stato moderno in America. 1776-1865*, Soveria Mannelli, 2009.

deve rassegnare, rispetto alla sua capacità di garantire, alla prova dei fatti, la cogenza dell'indirizzo politico europeo. Il che disvela il carattere di un sistema profondamente irrisolto, perché spiccatamente asimmetrico, a dispetto di una architettura istituzionale che non conosce un significativo livello di differenziazione formale nel grado di integrazione.

Invero, come si è visto, in taluni casi la condizionalità risulta perfino superflua, poiché il riconoscimento dell'appartenenza a un sistema di decisione multilivello, ove il centro eurounitario non è sprovvisto di poteri di indirizzo, si è ormai profondamente radicato nella costituzione materiale. Altrove, invece, il meccanismo non rappresenta molto più che uno strumento negoziale, che può anche rivelarsi efficace, ma alla prova di un confronto duro, ben lontano dunque dal garantire un'adesione a un programma caratterizzante la natura stessa del regime politico, e in capo al quale, pertanto, sia possibile riconoscere (anche se non sempre entusiasticamente) «una certa coattività», che vive in un rapporto fatto «di obblighi e pretese»⁵⁴.

Né sembra, peraltro, che sia la condizionalità a stimolare, nei casi più complessi, la ricerca costruttiva di quell'*overlapping consensus* che dovrebbe essere il punto di sintesi e di origine di una volontà politica nuova e ampiamente riconosciuta in un contesto democratico e pluralista. Quest'ultimo processo, infatti, non può che spiegarsi in un contesto nel quale il compromesso si forma su valori capaci di informare la vita dei consociati in una società ordinata; diversamente, e forse, almeno nelle esperienze più problematiche cui si è fatto cenno, si ha un mero scambio sinallagmatico, che ha soltanto il peso leggero della contingenza dalla quale scaturisce⁵⁵.

Giulio Santini

Scuola superiore di studi universitari
e di perfezionamento "Sant'Anna", Pisa
g.santini@sss.it

⁵⁴ Questo è ciò che sarebbe puntualmente l'indirizzo politico proprio per V. Crisafulli, *Per una teoria*, cit., 76 ss.

⁵⁵ Sul fatto che un esito auspicabile dei processi di elaborazione dell'indirizzo politico in un contesto democratico e pluralista possa essere rappresentato dalla formazione di un *overlapping consensus* (concetto che, come noto, deriva dalla riflessione di J. Rawls, *A Theory of Justice*, Cambridge (MA), 1971 e Id., *Political Liberalism*, New York, 1993), cfr., *ex pl.*, O. Chessa, *Libertà fondamentali e teoria costituzionale*, Milano, 2002, 208 ss.; M. Dogliani, *La determinazione della politica nazionale*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2008.