

Luiss

School of Government

Tutelare lo Stato di diritto tramite la
condizionalità finanziaria: il
Regolamento UE 2020/2092 e la sua attuazione

Working Paper Series

SOG-WP1/2023

ISSN: 2282-4189

Author: Albino Grimaldi*

February 2023

LUISS



*Albino Grimaldi, dottore in Giurisprudenza presso l'Università degli studi di Roma-La Sapienza, frequenta il Master di secondo livello in "Parlamento e Politiche Pubbliche" presso la Luiss School of Government. Attualmente svolge un tirocinio presso l'Ufficio "Affari legislativi e Relazioni parlamentari" del Ministero dell'Interno.

Table of Contents

1. Abstract.....	4
2. ANTEFATTO: BACKSLIDING DELLA RULE OF LAW IN UNGHERIA E OLONIA. IL PROBLEMA DELLO STATO DI DIRITTO NELLE CD. “DEMOCRAZIE ILLIBERALI” E LA REAZIONE DELLE ISTITUZIONI.....	5
3. LA CONDIZIONALITÀ FINANZIARIA NEL QUADRO DELL’UNIONE EUROPEA: PRIME APPLICAZIONI	8
4. LA PROPOSTA DI REGOLAMENTO 2018/324(COM): RATIO E DECLINO.....	10
5. IL REGOLAMENTO 2020/2092(UE, EURATOM): ANALISI E RILIEVI CRITICI.....	13
6. SVILUPPI SUCCESSIVI: LE SENTENZE CGUE E LE LINEE GUIDA DELLA COMMISSIONE.....	17
7. STATO DI DIRITTO E PNRR: UN NESSO TRA SOLIDARIETÀ E RESPONSABILITÀ. PRIME CONCLUSIONI	24
8. Bibliografia	29

1. Abstract

Lo studio si propone di analizzare il Regolamento UE 2020/2092, ultimo strumento normativo individuato dall'Unione per reagire ai fenomeni di erosione della rule of law emersi in alcuni Stati membri nell'ultimo decennio. Esso assume particolare rilevanza per il costituzionalista, suscitando riflessioni di ampio respiro sullo stato di salute di uno dei valori su cui si fonda l'intera costruzione europea. Il Regolamento, che si iscrive nella querelle cui si assiste da anni tra istituzioni dell'Unione e cd. democrazie illiberali, introduce un meccanismo di condizionalità che lega l'erogazione dei fondi europei- nei termini che vedremo- al rispetto della rule of law. Ciò avviene, peraltro, sotto l'ombrello rassicurante del riferimento agli interessi finanziari ed al bilancio dell'Unione, formalmente identificati come beni giuridici tutelati dallo strumento. Il rapporto tra questi ultimi e lo Stato di diritto costituisce una questione cruciale non soltanto per comprendere il funzionamento del Regolamento, ma soprattutto per misurare l'effettiva intensità di tutela che esso attribuisce alla rule of law. L'articolo si aprirà con un brevissimo cenno alle riforme approvate negli ultimi anni in Polonia e Ungheria ed alla toolbox con cui l'Unione ha provato, con scarsi risultati, a reagire. In seguito, si tratterà sinteticamente il percorso della condizionalità nell'Unione Europea, analizzando poi nel dettaglio i termini del meccanismo introdotto dal Regolamento e le sue implicazioni. Infine, guardando all'attuazione del Regolamento con riguardo ai PNRR di Polonia e Ungheria, si indagheranno i termini del nesso tra questo ed il programma NGEU: ciò condurrà a riflessioni conclusive sul senso e sulla portata dello Stato di diritto nell'Unione, nonché sul legame tra responsabilità e solidarietà che il meccanismo di condizionalità in parola pare instaurare.

2. ANTEFATTO: BACKSLIDING DELLA RULE OF LAW IN UNGHERIA E OLONIA. IL PROBLEMA DELLO STATO DI DIRITTO NELLE CD. “DEMOCRAZIE ILLIBERALI” E LA REAZIONE DELLE ISTITUZIONI

L'oggetto di indagine del presente lavoro è costituito dal Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 “relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione”. A dispetto del titolo, tale atto normativo si iscrive a pieno titolo nella strategia portata avanti dalle istituzioni europee per tentare di rispondere ai fenomeni di erosione dei principi dello Stato di diritto che da anni imperversano per quanto qui rileva- in alcuni Stati membri dell'Unione Europea. Prima di addentrarsi nell'analisi del Regolamento, è d'uopo fare un brevissimo cenno allo scenario istituzionale nel quale esso si inserisce. Il contesto di riferimento è rappresentato dalla crisi dei principi dello Stato di diritto¹ in atto nell'ultimo decennio in alcuni Stati membri dell'Unione Europea. Lo Stato di diritto rappresenta un principio fondamentale dell'Unione, identificato come tale dall'articolo 2 TUE: la disposizione costituisce uno dei pilastri programmatici della costruzione europea, in quanto ne definisce i valori fondativi². Tra questi viene espressamente citato lo Stato di diritto, che può dunque considerarsi a pieno titolo fattore di integrazione³ attorno al quale edificare una costituzione europea⁴.

Come è noto, le situazioni che destano maggiore preoccupazione riguardano la Polonia e l'Ungheria. I due Stati vivono situazioni interne difficilmente compatibili con i principi dello Stato di diritto, tanto da guadagnarsi l'etichetta di “democrazie illiberali”⁵. Le riforme entrate in vigore in Polonia e Ungheria, in particolare, mettono in crisi il principio di indipendenza della magistratura, ponendosi in contrasto con norme cardine del diritto europeo (basti citare, *ex plurimis*, l'art. 47 della Carta di Nizza e lo stesso art. 2 TUE). Il Regolamento 2020/2092 rappresenta l'ultimo tentativo delle istituzioni di far fronte a tale backsliding dei principi dello Stato di diritto. Dapprima, si possono citare alcune delle misure di soft law

¹ Per una ricostruzione dei principi dello Stato di diritto e della relativa evoluzione storico-costituzionale v. *ex plurimis* R.BIN, *Stato di diritto*, in *Enciclopedia del diritto*, annali IV, 2011, pp.1149-1162; T. BINGHAM, *The rule of law*, Penguin Books, 2011, spec. pp.10-54; P. RIDOLA, *Il principio libertà nello Stato costituzionale. I diritti fondamentali in prospettiva storico-comparativa*, Giappichelli, Torino, 2018, spec. pp. 128-143. Per una panoramica delle principali declinazioni che lo Stato di diritto ha assunto in alcune fondamentali esperienze costituzionali v. J. F. STAHL, *Die Staatslehre und die Principien des Staatsrechts*, Heidelberg, 1856, p.138; R. CARRÉ de MALBERG, *Contribution à la Théorie générale de l'État*, I, Paris 1920, p.493; A.V. DICEY, *Introduction to the Study of the Constitution* (1885), Indianapolis, Liberty Fund, 1982, pp. 108 ss.

² v. A. VON BOGDANDY, J. ŁACNY, *Suspension of EU Funds for Member States Breaching the Rule of Law – A Dose of Tough Love Needed?* in *Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper n. 2020-24*, p.1.

³ R. SMEND, *Costituzione e diritto costituzionale*, (1928), traduzione italiana., Giuffrè, Milano, 1988, pp. 177 ss.

⁴ G. PITRUZZELLA, *L'integrazione tramite il valore dello "Stato di diritto"*, in *Federalismi*, n. 27/ 2022, p. 13.

⁵ Per una rigorosa ricostruzione della crisi dello Stato di diritto in Polonia ed Ungheria si rinvia, *ex plurimis*, a C. PINELLI, *Illiberal regimes in the perspective of comparative constitutionalism*, in *Rivista di Diritti Comparati*, 1/2017, pp. 3 ss.; J. SAWICKI, *L'erosione 'democratica' del costituzionalismo liberale. Esperienze contrastanti dall'Europa centro-orientale*, Franco Angeli, Milano, 2020, spec. pp.125-198; L. PECH, K. SCHEPPELE, *Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* volume n. 19, 2017, spec. pp. 5-21.

che l'Unione ha elaborato a tutela della rule of law⁶: tra queste la comunicazione della Commissione europea del 2014, relativa ad un “nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto”⁷ ed il “Dialogo sullo Stato di diritto” istituito per la promozione e la salvaguardia della rule of law nel panorama dei trattati⁸.

Negli ultimi anni, la Commissione ha poi avviato numerose procedure d'infrazione ex art. 258 TFUE nei confronti di Polonia e Ungheria, culminate in sentenze della CGUE che hanno ripetutamente accertato la violazione di norme europee nei due paesi⁹. Tra le riforme imputate di erodere i principi dello Stato di diritto basti citare l'istituzione in Polonia di una Sezione disciplinare della Corte Suprema che può indagare e comminare sanzioni disciplinari verso i giudici interni, portando negli anni alla rimozione di giudici che avevano applicato il diritto dell'Unione semplicemente sollevando rinvio pregiudiziale. I giudici di tale Sezione disciplinare sono nominati dal Consiglio Nazionale della Magistratura (KRS), i cui membri sono in larga parte di nomina parlamentare. Sempre in Polonia, poi, fu approvata una legge che abbassava l'età pensionabile dei giudici della Corte suprema, subordinando la possibilità di continuare ad esercitare il mandato oltre tale nuovo limite di età ad una autorizzazione del Presidente della Repubblica. Riforme di questo genere costituiscono una seria minaccia ai valori della rule of law, cui l'Unione ha cercato di rispondere anche con l'attivazione della procedura prevista dall'art. 7 TUE¹⁰. Quest'ultima disposizione mira a constatare la violazione “grave e persistente da parte di un paese membro dei principi sui quali poggia l'Unione” allo scopo di sospendere diritti per lo Stato riconosciuto responsabile della violazione stessa. La procedura prevista dall'art. 7 TUE si articola in un braccio preventivo ed in un braccio sanzionatorio: ai sensi del paragrafo 1, infatti, il Consiglio, deliberando alla maggioranza dei quattro quinti dei suoi membri previa approvazione del Parlamento europeo, può constatare che esiste un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo 2. La Commissione europea ha proposto nel 2017 al Consiglio di attivare tale meccanismo nei confronti della Polonia, censurando l'approvazione di 13 leggi contrarie ai principi dello Stato di diritto, e richiedendo- senza ottenere cooperazione da parte del governo polacco- una riforma che riportasse l'ordinamento in linea con i valori dell'Unione¹¹. Come risulta evidente, la procedura prevista dall'art.7, par.1 TUE richiede una maggioranza qualificata molto elevata (pari all'80% degli Stati membri), che può facilmente essere resa

⁶ Il concetto di *rule of law* è proprio della storia costituzionale inglese, fondata sul common law e sull'interpretazione delle consuetudini da parte dei giudici con un valore costituzionale (v. P. RIDOLA, *Il principio libertà nello Stato costituzionale. I diritti fondamentali in prospettiva storico-comparativa*, op. cit., p.129). La nozione di *rule of law* si sostanzia in tre caratteristiche essenziali: principio di legalità, principio di eguaglianza e garanzia di diritti e libertà da parte della prassi statuita dalle corti (v. R.BIN, *Stato di diritto*, in *Enciclopedia del diritto*, op. cit., p. 1153, ove si sottolinea come questa fisionomia garantisca i diritti e libertà anche nei confronti della legge parlamentare, cd. *statute law*). Pur essendo sorto con questo tratto caratteristico denso di antiformalismo, che in una prima fase storica lo differenziava non poco dalla nozione di *Stato di diritto* di matrice continentale, il termine *rule of law* è stato progressivamente accostato a quello di *Stato di diritto* (v. art. 2 TUE, ove le traduzioni in lingua italiana ed inglese fanno rispettivamente riferimento al rispetto dello *Stato di diritto* e della *rule of law*). Pertanto, pur nella consapevolezza di una non sovrapposibilità dei due concetti, nel presente lavoro entrambi saranno adoperati per indicare un principio analogo.

⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, dell'11 marzo 2014, “Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto”, COM (2014) 158 final, spec. 1. (ove lo Stato di diritto viene indicato come: “uno dei principi fondanti che discendono dalle tradizioni costituzionali comuni di tutti gli Stati membri dell'UE”).

⁸ Il *Dialogo sullo Stato di diritto* ha portato ad incontri su base annuale, ma lo strumento ha avuto un'efficacia quasi impercettibile, se non controproducente. Sul punto v. L. PECH, D. KOCHENOV, *Strengthening the Rule of Law within the European Union: Diagnoses, Recommendations, and What to Avoid*, Policy Brief, 06/2019 su <https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2019/06/RECONNECT-policy-brief-Pech-Kochenov-2019June-publish.pdf>.

⁹ v. CGUE, C-585/18, C-624/18 e C-625/18; CGUE, C-619/18, Commissione c. Polonia; CGUE, C-192/18, Commissione c. Polonia; v. inoltre: CGUE, C-286/12, Commissione c. Ungheria.

¹⁰ D. KELEMEN, L. PECH, *The Uses and Abuses of Constitutional Pluralism: Undermining the Rule of Law in the Name of Constitutional Identity in Hungary and Poland*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, volume n. 21, 2019, p. 68.

¹¹ Nel caso di specie, la Commissione chiedeva riforme che portassero a: non applicare il pensionamento anticipato ai giudici attualmente in servizio; rimuovere il potere discrezionale del presidente di prolungare il mandato dei giudici della Corte Suprema; rimuovere il nuovo regime pensionistico per i giudici, inclusi i poteri discrezionali del Ministro della Giustizia; Restaurare l'indipendenza e la legittimità della Corte costituzionale.

vana dall'opposizione degli Stati membri facenti parte del cd. gruppo di Visegrad. Tali considerazioni valgono a maggior ragione per il meccanismo sanzionatorio previsto dai paragrafi 2 e 3 dello stesso articolo, i quali prevedono preliminarmente la necessità di una decisione all'unanimità del Consiglio Europeo (aggirata facilmente con il veto polacco quando la procedura aveva ad oggetto l'Ungheria, e viceversa).

Per parte sua, l'Ungheria negli anni ha avviato riforme che hanno rafforzato patologicamente i poteri dell'esecutivo, politicizzando mass media e depotenziando un rigoroso controllo parlamentare (anche a causa di un sistema elettorale fortemente maggioritario). Tali riforme, che hanno portato il Parlamento europeo a richiedere nel 2018 al Consiglio di attivare la procedura ex. art.7 anche nei confronti dell'Ungheria, si pongono in tensione con il principio della separazione dei poteri, corollario di un'accezione della rule of law in senso sostanziale¹². L'ultima tappa in questa direzione può rintracciarsi nella legge con cui il parlamento ungherese- nell'ambito della crisi pandemica da COVID-19- aveva approvato una proroga illimitata (ritirata a seguito della forte pressione internazionale) dello stato di pericolo che permetteva all'esecutivo un'ampia gamma di poteri con la facoltà di emanare decreti emergenziali (indebolendo ad libitum le tradizionali prerogative parlamentari).

Tuttavia, né le sentenze della CGUE, né la procedura ex. art. 7 TUE avviata nei confronti della Polonia, hanno permesso all'Unione di ottenere risultati concreti nella risoluzione di questa crisi dello Stato di diritto entro i suoi confini. Tale situazione ha indotto le istituzioni ad ideare un meccanismo di condizionalità che facesse leva sul denaro, allo scopo di sanzionare le violazioni della rule of law con misure più incisive, ciò che ha fatto sorgere il progetto culminato infine nell'adozione del Regolamento 2020/2092.

¹² P. CRAIG, *Formal and substantive conceptions of the rule of law: an analytical framework*, in *Public L.*, 1997, pp. 467 ss. Sulla crisi dello Stato di diritto in Ungheria e sulla relativa risposta delle istituzioni europee v. P. NORI, *La questione del rispetto dello Stato di diritto in Polonia e in Ungheria: recenti sviluppi*, in *Federalismi*, n. 8/2020, pp.197-209

3. LA CONDIZIONALITÀ FINANZIARIA NEL QUADRO DELL'UNIONE EUROPEA: PRIME APPLICAZIONI

Il presente paragrafo ha ad oggetto l'analisi del Regolamento 2020/2092 UE "relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione".

Come risulta evidente fin dal titolo, esso rappresenta un'ulteriore applicazione dello strumento della condizionalità finanziaria nell'Unione Europea. Al fine di tracciare delle coordinate preliminari su tale istituto, appare pertanto opportuno fornire qualche brevissimo cenno storico sull'applicazione che la condizionalità ha avuto nell'ordinamento europeo prima dell'adozione del Regolamento. L'utilizzo della condizionalità, infatti, non è nuovo nel panorama comunitario, costituendo invero uno strumento che l'Unione ha adoperato in varie occasioni e con finalità differenti¹³.

Esso è stato mutuato dall'esperienza delle organizzazioni economiche internazionali, che ne hanno fatto largo uso nell'ambito dei programmi di sostegno finanziario agli Stati. Il riferimento è anzitutto alla Banca Mondiale ed al Fondo Monetario Internazionale, che negli accordi alla base dell'apertura di linee di credito hanno sempre inserito clausole di condizionalità. Queste avevano la funzione di promuovere nello Stato beneficiario programmi di riforme economiche in grado di stimolare la crescita e la sostenibilità finanziaria. Tali programmi di sostegno si inscrivevano, peraltro, nel contesto del diritto internazionale, ponendo difficoltà nell'assumere poteri di vigilanza sull'esecuzione delle politiche economiche concordate. Come è stato correttamente rilevato, ciò che emerge fin dalla esperienza delle organizzazioni internazionali è la fiducia degli attori internazionali nella capacità promozionale della condizionalità, avvertita come strumento capace di promuovere percorsi di crescita¹⁴.

La prima traccia della condizionalità nell'esperienza dell'Unione Europea si rinviene nell'ambito del processo di allargamento dell'Unione. Ai paesi terzi che manifestavano la volontà di entrare nell'Unione, infatti, venivano richiesti standard di conformità rispetto ad alcuni valori comuni. Tale circostanza, ai fini del nostro lavoro, appare emblematica, poiché ha riguardato in primo luogo quei paesi che uscivano dal blocco sovietico ed affrontavano le transizioni costituzionali verso forme di democrazia pluralista¹⁵.

In questo contesto, peraltro, le clausole di condizionalità si atteggiavano a forme di promozione di sensibilità costituzionali, ponendosi come antesignane rispetto proprio alla ratio sottesa al Regolamento 2020/2092. Questa prima versione della condizionalità europea richiedeva infatti- come condizione

¹³ Sull'utilizzo della condizionalità in UE prima della crisi finanziaria v. C. PINELLI, *Conditionality and Enlargement in Light of EU Constitutional Developments*, in *European Law Journal*, volume 10, n.3, 2004, pp. 354-362; Sull'applicazione della condizionalità nell'ambito della crisi v. A. BARAGGIA, *La condizionalità economica nella giurisprudenza della crisi: un'analisi comparata* in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, 2019, p.39.

¹⁴ G. GIOIA, *La condizionalità nell'esperienza dell'Unione europea. Protezione del bilancio e valori costituzionali*, in *Rivista di Diritti Comparati*, fascicolo n. 3/2021, p. 156.

¹⁵ V. VIȚĂ, *Revisiting the Dominant Discourse on Conditionality in the EU: The Case of EU Spending Conditionality*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, volume n. 19, 2017, pp.118 ss.

preventiva ai fini della eventuale e successiva adesione- il rispetto dei diritti umani e delle garanzie dello Stato di diritto¹⁶.

La versione più nota della condizionalità nella dimensione europea è rappresentata certamente dagli strumenti messi in atto nell'ambito della reazione alla crisi finanziaria e del debito che ha sconvolto anche l'economia europea, ponendo a rischio la solvibilità ed il futuro di Stati membri e della stessa eurozona. Dopo un primo intervento nel 2008 a sostegno di Lettonia, Ungheria e Romania, modellato sulla base della condizionalità classica sperimentata dal FMI, l'Unione dovette affrontare le crisi del debito pubblico di molti Stati membri, ed in particolare la drammatica situazione della Grecia. Mentre il sostegno appena citato involgeva problemi relativi alle bilance di pagamento dei tre Stati, la crisi del debito pubblico aveva ad oggetto questioni di politica economica. Dapprima si tentò di rispondere alla crisi con gli strumenti previsti dai Trattati: in particolare, la base giuridica del primo intervento di sostegno fu l'art. 122 TFUE, par. 2¹⁷. Peraltro, l'assenza nella disposizione normativa del riferimento ad una strict conditionality agitava le preoccupazioni degli Stati membri più solidi, e portò presto ad apportare modifiche che innovavano la toolbox europea in materia. In ogni caso, le clausole di condizionalità del primo piano di salvataggio per la Grecia vedevano già sbiadire quella direzione di senso promozionale che la condizionalità aveva assunto nell'ambito dell'allargamento dell'UE, involgendo per converso aspetti qualitativi della politica greca piuttosto sensibili, come il sistema sociosanitario e pensionistico¹⁸.

Il passo successivo fu la riforma dell'art. 136 TFUE¹⁹. A seguito di questo intervento, venne istituito nel 2012 il "Meccanismo europeo di stabilità" (MES) mediante un trattato intergovernativo, al di fuori del quadro giuridico della UE. La sua funzione fondamentale è concedere, sotto precise condizioni, assistenza finanziaria ai paesi membri che (pur avendo un debito pubblico sostenibile) trovino temporanee difficoltà nel finanziarsi sul mercato.

La condizionalità varia a seconda della natura dello strumento utilizzato: per i prestiti assume la forma di un programma di aggiustamento macroeconomico, specificato in un apposito memorandum (ponendosi formalmente come rapporto bilaterale paritario). Tale meccanismo è stato ritenuto dalla CGUE compatibile con il diritto europeo, proprio poiché la rigorosa condizionalità fa sì che il sostegno MES non possa disincentivare politiche economiche virtuose, mirando per converso a sortire effetti diametralmente opposti²⁰.

¹⁶ C. FASONE, *La condizionalità nella nuova governance post-pandemica, tra rule of law e uso del dispositivo per la ripresa e la resilienza*, in corso di pubblicazione in *La Cittadinanza europea*, 2022.

¹⁷ Come stabilisce l'art. 122, par.2 TFUE: "Qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato. Il presidente del Consiglio informa il Parlamento europeo in merito alla decisione presa".

¹⁸ G. GIOIA, *La condizionalità nell'esperienza dell'Unione europea. Protezione del bilancio e valori costituzionali*, op. cit., p.167.

¹⁹ Come stabilisce l'art. 136, par. 3 TFUE: "Gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità".

²⁰ CGUE, C-370/12 *Pringle v. Government of Ireland*, (par. 136) Peraltro, si segnala come la rigorosa condizionalità sia stata posta anche a fondamento della legittimità del programma OMT (CGUE, C-62/14, *Gauweiler v. Deutscher Bundestag*). Per una lettura critica sulla compatibilità con il diritto europeo v. M. IOANNIDIS, *Europe's new transformations: how the EU economic constitution changed during the Eurozone crisis*, in *Common Market Law Review*, volume n.53(5), 2016, pp. 1251 ss.

4. LA PROPOSTA DI REGOLAMENTO 2018/324(COM): RATIO E DECLINO

Le difficoltà riscontrate nel far seguire reazioni effettivamente significative nella risoluzione dei fenomeni di erosione dei principi dello stato di diritto, accompagnate dal timore che tendenze simili a quelle polacche ed ungheresi potessero manifestarsi in altri Stati membri, convinsero le istituzioni europee a ricercare strumenti innovativi per porre un argine a queste preoccupanti derive illiberali.

Da tale convincimento si giunse all'idea di far leva- per tutelare la rule of law- sullo strumento finanziario. In particolare, la Commissione elaborò una proposta di Regolamento che mirava ad istituire un regime generale di condizionalità che legasse l'erogazione dei fondi europei al rispetto dei principi dello Stato di diritto. Il meccanismo contenuto nella proposta di Regolamento 2018/324 prevedeva infatti una serie di sanzioni nei confronti degli Stati membri che si fossero resi colpevoli di "carenze generalizzate" riguardanti lo Stato di diritto. Queste misure afflittive, che si spingevano fino alla sospensione o interruzione dei fondi europei per gli Stati colpevoli delle suddette violazioni, erano peraltro formalmente mirate a tutelare il bilancio dell'Unione. Il titolo della proposta di regolamento, infatti, individua espressamente nella tutela del bilancio lo scopo della stessa. L'intuizione della proposta era apprezzabile sotto due punti di vista. Per un verso, la condizionalità finanziaria veniva utilizzata nella cornice istituzionale dell'Unione in vista della tutela di uno dei valori fondativi della costruzione comune previsti dall'articolo 2 TUE, tentando quindi di superare la logica che in precedenza aveva assunto la condizionalità nell'esperienza europea²¹. Ratio del meccanismo di condizionalità era infatti quella di promuovere una maggiore sensibilità costituzionale nei paesi in cui, per ragioni storiche, questa risultava più frangibile e fragile rispetto alle già consolidate democrazie liberali europee²².

Il meccanismo di condizionalità dello Stato di diritto previsto nella proposta della Commissione rappresentava una forma di condizionalità di spesa negativa ed ex post. Infatti, la struttura del meccanismo di condizionalità prevedeva un aspetto negativo cui sarebbe seguita una reazione sanzionatoria successiva nel caso in cui uno Stato membro avesse presentato carenze generalizzate dello Stato di diritto che incidono o rischiano di pregiudicare i principi di sana gestione finanziaria o la tutela degli interessi finanziari dell'Unione²³.

21 E. CUKANI, *Condizionalità europea e giustizia illiberale: from outside to inside? I casi di Ungheria, Polonia e Turchia*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2021, p. 81. L'autrice offre al termine del primo capitolo un primo spaccato sul possibile cambio di paradigma della condizionalità europea in risposta alle violazioni della rule of law: la prima generazione di tale condizionalità verrà infatti innovata con il Regolamento del 2020, tornando alle origini di una condizionalità europea in funzione di veicolo promozionale di sensibilità costituzionali.

22 G. HALMAI, *The possibility and desirability of economic sanction: Rule of law conditionality requirements against illiberal EU Member States*, in *EUI Working Paper, LAW*, n. 6, 2018, pp.1-20.

23 M.FISCARO, *Rule of Law Conditionality in EU Funds: The Value of Money in the Crisis of European Values*, in *European Papers*, volume 4, n.3, p.705.

Peraltro, la proposta 2018/324 poneva i due beni giuridici da tutelare in un rapporto ben definito: sotto l'aspetto formale ed istituzionale il bene giuridico tutelato era il bilancio dell'Unione, ma ben chiaro era l'intento di proteggere sotto l'egida della sana gestione finanziaria il valore della rule of law. Ciò risulta evidente dal riferimento a "carenze generalizzate" contenuto nel titolo della proposta, e può essere riassunto come segue: tutelare lo Stato di diritto tramite lo strumento del bilancio²⁴. A fronte di questo ambizioso obiettivo, in ogni caso, il meccanismo di condizionalità non sarebbe stato attivabile dinanzi a qualsiasi violazione dello Stato di diritto, ma solo nel caso di carenze generalizzate che avessero un impatto sul bilancio europeo o che rischiassero di compromettere la sana gestione degli interessi finanziari dell'Unione. La proposta 2018/324 della Commissione, peraltro, dovette misurarsi con problemi ulteriori rispetto alla fisiologica avversione degli Stati membri direttamente coinvolti. Come è noto, le dinamiche europee sono attraversate da passaggi istituzionali e negoziali molto delicati, che si snodano su diversi livelli e molteplici sedi. Pur formalmente assenti nelle fonti del diritto europeo, è evidente come le dinamiche politiche interne agli Stati membri costituiscano un vincolo- silenzioso quanto ingombrante all'azione delle istituzioni. In particolare, i momenti intergovernativi dell'iter di un atto normativo sono caratterizzati da una preparazione dei dossier che soppesa priorità nell' agenda setting tenendo conto di numerosi fattori: dalla presidenza di turno del Consiglio, passando per le vicinanze politiche tra i leader ed i rispettivi ministri, fino alla considerazione del complessivo quadro di misure da approvare²⁵. Come il paragrafo successivo renderà evidente, sarebbe estremamente scorretto per lo studioso delle dinamiche europee considerare ogni atto come una monade, slegata dalla situazione politica generale e presente nel singolo periodo delle trattative. Peraltro, la formulazione della proposta entrava in tensione con un principio cardine del diritto europeo: in particolare poneva il problema del rispetto del principio di attribuzione (oltre a presentare carenze dal punto di vista della formulazione normativa). La questione relativa al rispetto del principio di attribuzione fu affrontata in un Parere reso dal Servizio giuridico del Consiglio: esso segnalava una potenziale incompatibilità della proposta di Regolamento con l'articolo 7 TUE, ponendosi in conflitto con il principio per cui gli atti di diritto derivato non possono risolversi in meccanismi elusivi delle procedure previste dai trattati (nel caso di specie il meccanismo di condizionalità sarebbe stato potenzialmente elusivo della procedura ex. articolo 7 TUE²⁶). Peraltro, la formulazione della proposta ed in particolare il riferimento a carenze generalizzate dei principi dello Stato di diritto correva il rischio di lasciare alla Commissione un potere discrezionale assai ampio nella decisione relativa alla attivazione del procedimento. In dottrina, infatti, fu prospettata una riformulazione in termini maggiormente determinati dei requisiti sostanziali in base ai quali far scattare il meccanismo di condizionalità, anche al fine di rispettare un principio della stessa rule of law, quale la certezza del diritto²⁷. Non a caso, come vedremo nei prossimi paragrafi, il Regolamento 2020/2092 si mosse in questa direzione, seguendo da un lato le indicazioni ricavate dal suddetto parere, dall'altro specificando maggiormente le

²⁴ J. SAWICKI, *Il rispetto dello Stato di diritto come condizione generale per l'accesso al Recovery Fund. Il regolamento 2092/2020, «relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione», e l'arretramento democratico di Ungheria e Polonia*, in *Passaggi Costituzionali*, n. 2/2021, p. 246.

²⁵ Sullo snodo essenziale del negoziato europeo, in particolare nella dimensione intergovernativa, v. N. VEROLA, *Il punto d'incontro. Il negoziato nell'Unione Europea*, Luiss University Press, Roma, 2020, pp. 89-93.

²⁶ Servizio giuridico del Consiglio dell'Unione europea, parere 13593/18, 25 ottobre 2018, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13593-2018-INIT/it/pdf>. Lo stesso organo si era espresso con un parere di analogo tenore sul "Nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto" (*Opinion of 27 May 2014 of the Legal Service of the Council, doc. 10296/14*). Per una lettura critica, sulla base dell'argomento per cui la Commissione avrebbe tali poteri di indagine sulla base dei poteri impliciti rispetto al suo ruolo nei Trattati a tutela dei valori ex. art.2 TUE v. D. KOCHENOV, L. PECH, *Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality*, in *European Constitutional Law Review*, volume 11, n.3, 2015, pp. 512 ss; R. BARATTA, *Rule of Law 'Dialogues' Within the EU: A Legal Assessment*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, volume n.8, 2016, p. 357.

²⁷ V. VIŢĂ, (Research for REGI Committee) *Conditionalities in Cohesion Policy*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, 2018, p. 56.

condizioni di applicabilità del meccanismo di condizionalità e prevedendo un nesso più diretto tra le violazioni della rule of law e gli interessi finanziari o la spesa dell'Unione (nell'ottica di rispettare la base giuridica ex. art. 322 TFUE posta a fondamento del Regolamento).

5. IL REGOLAMENTO 2020/2092(UE, EURATOM): ANALISI E RILIEVI CRITICI

Nonostante gli ostacoli riscontrati precedentemente nell'approvazione di un Regolamento che condizionasse l'erogazione di fondi europei al rispetto della rule of law, le istituzioni europee non accantonarono il suddetto progetto. Il quadro politico-negoziale, peraltro, fu reso più incerto a causa del mutato contesto che nelle more stava attanagliando l'Unione Europea, stretta dall'assoluta urgenza di fronteggiare a livello europeo la crisi indotta dalla pandemia da COVID-19. L'ultimo trimestre del 2020 prevedeva, a tal proposito, l'approvazione del pacchetto di misure predisposte dall'UE. Il riferimento è in primis al programma Next Generation EU, il quale come è noto approntava 750 miliardi di euro da destinare agli Stati membri (emettendo titoli di debito comune). Il programma NGEU era strettamente collegato all'approvazione del Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) per il periodo 2021-2027, ed inoltre un finanziamento di tale entità implicava l'approvazione- prima del Consiglio e poi di tutti i Parlamenti nazionali- di una decisione sulle risorse proprie. Il passaggio cruciale sotto l'aspetto negoziale risiede in questo snodo: pur essendo il Regolamento sulla condizionalità un atto da approvare con la procedura legislativa ordinaria, i tre fondamentali atti normativi che l'UE doveva approvare per garantire una risposta adeguata alla crisi prevedevano un'approvazione all'unanimità²⁸.

Nel corso di una riunione tra i rappresentanti permanenti degli Stati membri- nel novembre 2020- i rappresentanti dei governi polacco e ungherese votarono contro la bozza di Regolamento sulla condizionalità predisposta dalle istituzioni, senza peraltro poterne impedire l'approvazione. A seguito di ciò, i primi ministri dei due governi minacciarono di porre il veto sulle tre suddette votazioni che l'UE era chiamata ad affrontare²⁹.

Come ormai apparirà evidente, il tavolo negoziale era trasversale e riguardava i dossier NGEU e Regolamento sulla rule of law in un rapporto perfettamente biunivoco³⁰. La posizione delle parti appariva inconciliabile, poiché la bozza di regolamento allora predisposta era avvertita dai governi cd. illiberali come una limitazione della propria sovranità. Peraltro, l'UE aveva la necessità di chiudere la partita rapidamente, poiché l'economia europea peggiorava quotidianamente. Le dinamiche negoziali ci insegnano, peraltro, come le soluzioni transattive possano trovarsi anche in presenza di spiragli minimi su cui premere. Effettivamente, se certamente è vero quanto si è appena sostenuto rispetto alla assoluta urgenza per le istituzioni europee di approvare il pacchetto di misure a sostegno dell'economia, non è men vero che l'approvazione di tali risorse poteva giovare anche alle casse dei due paesi coinvolti.

²⁸ C. FASONE, *La condizionalità nella nuova governance post-pandemica, tra rule of law e uso del dispositivo per la ripresa e la resilienza*, op cit.

²⁹ In tal senso, circa l'importanza di tale snodo all'interno del tavolo negoziale v. E. SALVATI, *Crisis and Intergovernmental Retrenchment in the European Union? Framing the EU's Answer to the COVID-19 Pandemic*, in *Chinese Political Science Review*, 6(1), 2021, p.15

³⁰ S. FABBRINI, *L'Unione Europea e il governo della legge*, in *Open.luiss.it*, 02/12/2020.

Il compromesso, allora, fu trovato su tale terreno: il timore principale di Ungheria e Polonia risiedeva nella asserita aggressività del testo regolamentare, che appariva rigoroso nei vincoli del rispetto dello Stato di diritto, istituendo un nesso avvertito come quasi-automatico tra violazioni e sanzioni³¹. Questa dinamica avrebbe messo a rischio non solo gli ordinari stanziamenti europei per Ungheria e Polonia, ma anche la stessa fruizione dei fondi che in quel momento proprio i due Stati impedivano di sbloccare. Come spesso accade in sede europea, la svolta avvenne in sede di Consiglio Europeo. Nella riunione del 10-11 Dicembre, infatti, capi di Stato e di governo trovarono un accordo, aprendo la strada all'approvazione definitiva del Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092, arrivata infatti neanche una settimana dopo.

Non è un caso che l'accordo su una questione tanto delicata quanto annosa fu trovato in tale sede, che rappresenta la dimensione più intergovernativa del quadro europeo.

Infine, l'atto che suggellò il successo del negoziato è rappresentato dalle Conclusioni del Consiglio Europeo, le quali precisarono le modalità esecutive del Regolamento, limando gli aspetti maggiormente invis ai due Stati membri, senza rinunciare tuttavia al nucleo duro di tutela della rule of law- e come si vedrà- del bilancio europeo. La natura dell'atto, per quanto possa apparire poco rilevante, è invece assai significativa, in quanto le Conclusioni rappresentano l'atto più politico dell'Unione, sulla cui natura vincolante (per le altre istituzioni) insistono molte questioni. Come evidenziato supra, lo stallo si risolse con l'accordo che portò all'approvazione del Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 "relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione".

Il Regolamento, pur presentando profili critici rispetto all'intensità di tutela della rule of law³², non muta integralmente l'obiettivo rispetto alla proposta originaria, istituendo un regime generale di condizionalità a tutela del bilancio dell'Unione, attivabile con una procedura piuttosto articolata qualora in uno Stato membro vi siano violazioni dello Stato di diritto che compromettano o rischino gravemente di porre a rischio il bilancio dell'Unione o i suoi interessi finanziari.

In particolare, ai sensi dell'articolo 3 del Regolamento 2020/2092, sono indicativi di tali violazioni sia le minacce all'indipendenza della magistratura, sia la limitazione dell'accesso alla tutela giurisdizionale. L'art. 4 ha ad oggetto le condizioni per l'adozione delle misure: queste conseguono a "violazioni dei principi dello Stato di diritto in uno Stato membro che compromettono o rischiano seriamente di compromettere in modo sufficientemente diretto la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o la tutela degli interessi finanziari dell'Unione". Gli articoli 5 e 6, peraltro, assumono un significato assai rilevante per una lettura complessiva del Regolamento (soprattutto rispetto alla originaria proposta del 2018). Il primo conferma l'impianto delle misure attuabili- che possono arrivare fino alla sospensione dei pagamenti verso lo Stato membro responsabile delle violazioni- ma presenta un'innovazione non di poco respiro dal punto di vista della centralità dell'oggetto di tutela. L'articolo 5, par. 3 si occupa di declinare la proporzionalità delle misure: esso, a differenza della omologa disposizione del 2018, afferma che le misure sono determinate "alla luce dell'impatto effettivo o potenziale delle violazioni dei principi dello Stato di diritto sulla sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o sui suoi interessi finanziari. La natura, la durata, la gravità e la portata delle violazioni dei principi dello Stato di diritto sono tenute in debita

³¹ v. E. CASTORINA, *Stato di diritto e "condizionalità economica": quando il rispetto del principio di legalità deve valere anche per l'Unione europea (a margine delle Conclusioni del Consiglio europeo del 21 luglio 2020)* in *Federalismi*, n. 29, Ottobre 2020, spec. pp.47-49.

³² v. la lettura critica di E. CANNIZZARO, *Neither Representation nor Values? Or "Europe's Moment" – Part II*, in *European Papers*, volume 5, n.3, 2020, pp.1101-1104; G. GIOIA, *Le Linee guida della Commissione europea sul meccanismo di condizionalità a protezione del bilancio UE: effettività della tutela dello Stato di diritto e valorizzazione dello spazio pubblico europeo*, in *Diritti Comparati*, marzo 2022, p.2.

considerazione”. Come appare evidente, la disposizione correla la gravità delle misure al periculum verso gli interessi finanziari, mentre la gravità della violazione nei confronti della rule of law passa in secondo piano³³. Infine, l’articolo 6 delinea il procedimento per l’attivazione del meccanismo di condizionalità: per quanto qui rileva, si segnala come la disposizione preveda un’inversione dei ruoli tra Commissione e Consiglio, depotenziando i poteri della prima ed aumentando quelli del secondo (accrescendo pertanto la dimensione intergovernativa della procedura³⁴).

A margine del testo del Regolamento, peraltro, si innestano le Conclusioni del Consiglio Europeo del 10-11 dicembre 2020. In particolare, le Conclusioni hanno contribuito a specificare significato e termini del Regolamento.

In primo luogo, esse precisano come per l’attivazione del meccanismo di condizionalità non sia sufficiente una violazione dei principi dello Stato di diritto, ma sia indispensabile l’esistenza di un collegamento tra la violazione stessa ed il rischio che questa produca effetti negativi sul bilancio o sugli interessi finanziari dell’Unione. Tale nesso, peraltro, deve essere stretto e diretto, al punto che l’onere che incombe sulle istituzioni europee per attivare il regime di condizionalità risulta assai gravoso, essendo queste chiamate a dimostrare l’esistenza di questo collegamento ed il suo impatto sul bilancio in modo molto stringente. Pur rappresentando un punto potenzialmente apprezzabile sotto il profilo della chiarezza e determinatezza delle condizioni per l’adozione delle misure previste dal Regolamento- rispetto alla dizione carenze generalizzate- alquanto vaga- contenuta nella proposta 2018/324³⁵- la suddetta necessità di un onere della prova così forte (insieme alla rigida procedimentalizzazione del regime ex articolo 6 del Regolamento) costituisce un primo indice dell’arretramento nella tutela della rule of law. Le Conclusioni, inoltre, sottolineano come l’oggetto di tutela del Regolamento sia il bilancio dell’Unione, con la conseguenza che queste due precisazioni possano portare a vedere una possibile funzionalizzazione dello Stato di diritto rispetto all’interesse finanziario. In altre parole, se nella proposta originaria l’obiettivo risultava chiaramente essere quello di tutelare lo Stato di diritto tramite lo strumento del bilancio, nel testo definitivo (alla luce delle Conclusioni) sembrerebbe possibile leggere un capovolgimento nel rapporto tra i due beni giuridici tutelati dal Regolamento³⁶. Peraltro, tali precisazioni possono anche essere lette in un’ottica differente: come si è visto supra, il Servizio Giuridico del Consiglio aveva emesso due pareri (nel 2014 e nel 2018) censurando la diretta adozione di uno strumento alternativo all’art. 7 per la tutela dello Stato di diritto. Alla luce di queste posizioni, le quali se condivise dalla CGUE avrebbero rischiato di veder vanificati gli sforzi per l’adozione del Regolamento, il segnalato arretramento nell’intensità della tutela della rule of law- e la conseguente centralità della tutela degli interessi finanziari- può essere interpretata come una strategia necessaria ai fini di salvare il Regolamento a fronte di eventuali ricorsi.

³³ v. in tal senso la lettura critica, ampiamente condivisibile, che parte della dottrina ha riservato al Regolamento: *ex plurimis* v. G. GIOIA, *Linee guida della Commissione europea sulla rule of law conditionality: l’ultimo (provvisorio) traguardo di una sfida a tappe per il costituzionalismo europeo*, in *Osservatorio costituzionale (AIC)*, fascicolo n. 4/2022, p.24, il quale sostiene che lo spostamento del focus dalla tutela dello Stato di diritto alla tutela del bilancio comporti come corollario una funzionalizzazione del primo al secondo; nonché, in termini analoghi, v. C. BUZZACCHI, *Le condizionalità finanziarie a salvaguardia dello Stato di diritto, o il rule of law a protezione del bilancio?*, in *Diritto & Conti. Bilancio Comunità Persona*, 4 aprile 2022, p.9; Infine, anche alla luce delle sentenze della CGUE sui ricorsi di Polonia ed Ungheria, v. i rilievi critici sul punto di 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 C157 Ungheria e Polonia v. Parlamento e Consiglio)*, in *Consulta Online*, fascicolo n. 1/2022, pp. 306-308.

³⁴ A. BARAGGIA, M. BONELLI, *Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges*, in *German Law Journal*, volume 23, n.2, 2022, p. 132.

³⁵ C. FASONE, *Crisi dello stato di diritto: condizionalità a tutela del bilancio dell’Unione e conclusioni del Consiglio europeo*, in *Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale*, 1/2021, pp. 214-217.

³⁶ G. GIOIA, *Linee guida della Commissione europea sulla rule of law conditionality: l’ultimo (provvisorio) traguardo di una sfida a tappe per il costituzionalismo europeo*, op.cit., pp. 22 ss.

Tuttavia, anche le altre statuizioni delle Conclusioni contribuiscono a depotenziare la tutela dello Stato di diritto contenuta nel Regolamento: il Consiglio Europeo sottolinea infatti come lo strumento di condizionalità abbia carattere sussidiario e residuale, ossia come sia possibile attivarlo solo qualora gli altri strumenti a disposizione dell'Unione non siano in grado di tutelarne il bilancio in modo adeguato. Sotto il profilo procedurale, inoltre, appare significativo come il Regolamento rafforzi la dimensione intergovernativa rispetto alla proposta originaria. Mentre quest'ultima prevedeva infatti un ruolo di primo piano della Commissione nella decisione sull'approvazione delle misure da adottare (ribaltabile solo con un voto a maggioranza qualificata inversa da parte del Consiglio), il testo finale prevede solo un ruolo di proposta da parte della Commissione, mentre resta saldamente e direttamente nelle mani del Consiglio ogni decisione sull'effettiva attivazione del regime di condizionalità. Infine, le Conclusioni prevedono che il Regolamento sarà potenzialmente applicabile solo dopo pronunce della Corte di Giustizia su eventuali ricorsi per annullamento contro il Regolamento, e dopo la predisposizione da parte della Commissione di Linee-Guida che precisino le condizioni operative di applicazione del meccanismo di condizionalità.

È interessante chiedersi quale valore abbiano le Conclusioni rispetto all'operatività di uno strumento previste da un atto di diritto derivato. Più precisamente, occorre interrogarsi su una questione ancor più cruciale: possono le Conclusioni costituire un vincolo rispetto all'azione delle istituzioni? Ed in caso di risposta affermativa, che natura avrebbe tale vincolo? Certamente, le Conclusioni rappresentano un atto in grado di costituire un vincolo politico all'azione delle istituzioni. Peraltro, appare difficile sostenere che tale vincolo possa avere natura giuridica³⁷: tale ipotesi si porrebbe infatti in contrasto con il principio (sancito dall'art. 15 TUE) per cui il Consiglio Europeo non può esercitare funzioni legislative o emendative, rischiando quindi di alterare l'equilibrio tra le istituzioni e di entrare in tensione con il principio delle competenze³⁸. La natura dell'interrogativo è complessa, soprattutto se la si legge alla luce di categorie generali del diritto: immaginare le sentenze della CGUE e l'adozione delle Linee Guida come condizioni integrative dell'efficacia di un atto normativo delle istituzioni (oppure considerare le stesse come condizioni sospensive della sua efficacia) costituirebbe non soltanto un precedente pericoloso per i rapporti interistituzionali, ma rischierebbe di minare le competenze della stessa Corte di Giustizia, unico organo deputato alla sospensione in via cautelare di atti normativi³⁹. Tale configurazione sarebbe poi aggravata dalla fonte da cui promanano questi vincoli, in quanto le Conclusioni sono formalmente non vincolanti.

³⁷ B. NASCIMBENE, *Il rispetto della rule of law e lo strumento finanziario. La "condizionalità"*, in *Eurojus.it*, fascicolo n. 3/2021, pp.180-181.

³⁸ A. ALEMANNI, M. CHAMON, *To Save the Rule of Law you Must Apparently Break It* in, *VerfBlog*, 2020/12/11, pp. 1-5.

³⁹ E. GALLINARO, *Il nuovo regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione: verso una più efficace tutela dello Stato di diritto?* in *NAD. Nuovi autoritarismi e democrazie: diritto, istituzioni, società (nad.unimi.it)*, 1/2021, pp. 153-154.

6. SVILUPPI SUCCESSIVI: LE SENTENZE CGUE E LE LINEE GUIDA DELLA COMMISSIONE

La prima delle due condizioni integrative dell'efficacia previste dalle Conclusioni del Consiglio Europeo si è prontamente verificata. Come era ampiamente prevedibile, Polonia ed Ungheria hanno presentato due ricorsi volti ad ottenere l'annullamento del Regolamento 2020/2092. La Corte di Giustizia, con le sentenze C-156/21 e C-157/21, ha dichiarato tali ricorsi infondati, nei termini e con le motivazioni che saranno brevemente illustrati di seguito. Le principali censure mosse dai due Stati membri avevano ad oggetti quattro profili di presunta illegittimità del Regolamento⁴⁰.

In primo luogo, veniva denunciata una presunta elusione del principio di cui all'art.7 TUE. Tale motivo di ricorso si fondava sul filone interpretativo offerto dai pareri del Servizio giuridico del Consiglio menzionati supra. In particolare, la censura muoveva dall'assunto, peraltro dibattuto in dottrina, secondo cui un atto di diritto derivato non possa essere adoperato come cavallo di troia per aggirare lo strumento precipuamente previsto dai Trattati per la tutela dei valori di cui all'art. 2 TUE. La Corte, peraltro, ha rilevato come il Regolamento 2020/2092 non possa considerarsi elusivo del procedimento ex. articolo 7 TUE, in quanto il Regolamento e l'articolo 7 hanno un oggetto diverso: il primo è posto a tutela del bilancio dell'Unione, mentre l'articolo 7 è posto a tutela di un'ampia gamma di valori dell'Unione⁴¹. Pur non avendo nelle pagine precedenti risparmiato critiche all'impianto del Regolamento (anche alla luce delle Conclusioni del Consiglio Europeo⁴²), va segnalato come la salvezza delle disposizioni del Regolamento in sede giurisdizionale sia stata resa possibile anche dalla nuova formulazione del Regolamento stesso. Infatti, gli articoli 3 e 4 del Regolamento- e lo stesso titolo- valgono a distinguere l'oggetto di tutela principale rispetto alla proposta originaria del 2018. L'argomentazione della CGUE sul punto è poi avvalorata dal fatto che lo strumento di cui al Regolamento 2020/2092 ha carattere sussidiario e residuale: come chiarito nelle Conclusioni, infatti, il meccanismo di condizionalità può essere attivato soltanto nel caso in cui gli altri strumenti previsti dal diritto europeo non siano idonei ad assicurare una adeguata tutela agli interessi finanziari o al bilancio dell'Unione stessa⁴³.

Il secondo motivo di ricorso aveva ad oggetto l'individuazione della base giuridica del Regolamento. Questa era stata rinvenuta nell'articolo 322 TFUE (quindi come regola finanziaria). La CGUE ha ritenuto

⁴⁰ Su cui v. S. BARTOLE E P. FARAGUNA, *La condizionalità nell'Unione, i carrarmati fuori dall'Unione*, in *Blog di Diritti Comparati*, marzo 2022, p.1; A. BARAGGIA, *La condizionalità a difesa dei valori fondamentali dell'Unione nel cono di luce delle sentenze C-156/21 e C-157/21*, in *Quaderni costituzionali*, 2022, pp.371 ss.

⁴¹ G. GIOIA, *Linee guida della Commissione europea sulla rule of law conditionality: l'ultimo (provvisorio) traguardo di una sfida a tappe per il costituzionalismo europeo*, in *Osservatorio costituzionale (AIC)*, fascicolo n. 4/2022, op. cit, p.27.

⁴² v. K. SCHEPPELE, L. PECH, S. PLATON, *Compromising the Rule of Law while Compromising on the Rule of Law*, in *Verfassungsblog*, 13 dicembre 2020.

⁴³ I. STAUDINGER, *The Rise and Fall of Rule of Law Conditionality*, in *European Papers*, volume 7, n.2, 2022, p. 734.

che il Regolamento rappresenti effettivamente questa base giuridica: ciò sarebbe testimoniato dal fatto che non ogni violazione della *rule of law* possa portare all'attivazione del meccanismo di condizionalità, bensì solo quelle violazioni che pregiudichino il bilancio⁴⁴. Proprio rispetto al bilancio è interessante analizzare le argomentazioni della Corte, ove questa individua il collegamento tra questo e lo Stato di diritto. Il nesso tra i due oggetti di tutela risiede nel principio di solidarietà: l'Unione si fonda infatti sulla fiducia tra gli Stati membri, ed in particolare sulla fiducia che questi utilizzeranno i fondi cui gli Stati stessi contribuiscono nel rispetto del diritto UE, quindi anche nel rispetto dei valori fondativi di cui all'articolo 2 TUE (tra i quali rientra lo Stato di diritto). Gli altri due motivi di ricorso attecchivano al rispetto del principio di attribuzione ed al principio della certezza del diritto (dovuto alla ambiguità della nozione di Stato di diritto).

Quanto al primo punto, esso ricalca la classica tesi polacca ed ungherese sulla presunta ingerenza dell'Unione in ambiti sovrani dell'ordinamento degli Stati membri. La CGUE, peraltro, ha dichiarato anche tale doglianza infondata: pur non disconoscendo la sovranità degli Stati membri dell'Unione su aspetti essenziali della sfera politico-istituzionale interna, la Corte ricorda peraltro come gli Stati membri debbano in ogni caso rispettare i valori su cui si edifica l'Unione: tra questi rientra anche lo Stato di diritto, che costituisce uno di quei principi che “fanno parte dell'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune, valori che sono concretizzati in principi che comportano obblighi giuridicamente vincolanti per gli Stati membri”⁴⁵.

Quanto infine all'asserita violazione del principio di certezza del diritto, basti qui ricordare che il Regolamento 2020/2092 è il primo atto di diritto derivato che codifica una definizione di Stato di diritto⁴⁶: ai sensi dell'articolo 2 del Regolamento, infatti, in tale nozione «(...) rientrano i principi di legalità, in base alla quale il processo legislativo deve essere trasparente, responsabile, democratico e pluralistico; certezza del diritto; divieto di arbitrarietà del potere esecutivo; tutela giurisdizionale effettiva, compreso l'accesso alla giustizia, da parte di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali, anche per quanto riguarda i diritti fondamentali; separazione dei poteri; non-discriminazione e uguaglianza di fronte alla legge. Lo Stato di diritto è da intendersi alla luce degli altri valori e principi dell'Unione sanciti nell'articolo 2 TUE»

Tra i profili affrontati dalle cd. “sentenze gemelle” meritano, ad avviso di chi scrive, un breve approfondimento due questioni. In primo luogo, occorre soffermarsi sulla censura secondo cui il Regolamento - oltre ad essere adottato *ultra vires* sulla base del presunto aggiramento dell'art. 7 TUE - sarebbe privo delle condizioni di legittimità necessarie dei regimi di condizionalità. Di norma, la condizionalità è strettamente legata alla natura del finanziamento, nel senso che le condizioni sono strettamente inerenti al tipo di fondo utilizzato. Peraltro, il meccanismo disciplinato dal Regolamento prevede una “condizionalità orizzontale”, ossia uno strumento in base al quale dinanzi ad una violazione di una delle condizioni scattano sanzioni non circoscritte ad un'area determinata, ma riferite ad ogni tipo di finanziamento. In altre parole, l'attivazione e l'esito sanzionatorio del meccanismo di cui al Regolamento 2020/2092 potrebbe potenzialmente portare alla sospensione di tutti i fondi europei (a prescindere dalla materia in cui si inscrivono) per lo Stato membro reo di tale violazione⁴⁷. Secondo Polonia e Ungheria, il

⁴⁴ V. SACHETTI, *Once more, with feeling: il finale annunciato del ricorso per l'annullamento del meccanismo di condizionalità relativo alla rule of law (sentenze C-156/21 e C-157/21)* in *Diritti Comparati*, marzo 2022, pp.1-5.

⁴⁵ CGUE, C-156/21, par.127.

⁴⁶ C. FASONE, *La condizionalità nella nuova governance post-pandemica, tra rule of law e uso del dispositivo per la ripresa e la resilienza*, op. cit.

⁴⁷ v. S. BARTOLE E P. FARAGUNA, *La condizionalità nell'Unione, i carrarmati fuori dall'Unione*, op. cit., p.4.

Regolamento sarebbe privo delle condizioni di legittimità previste dal diritto UE quanto ai regimi di condizionalità orizzontale: in particolare, le condizioni previste per l'applicazione del meccanismo sarebbero carenti della necessaria tassatività e determinatezza. In secondo luogo, tali condizioni non presenterebbero un nesso sufficientemente diretto con gli obiettivi del meccanismo, ossia la protezione degli interessi finanziari dell'Unione; infine, mancherebbe nel caso di specie un nesso stretto e ragionevole tra violazione ed entità della sanzione.

La risposta della Corte di Giustizia sul punto ci permette di passare all'approfondimento del secondo profilo di interesse. Pur rappresentando infatti il principale nodo problematico della sentenza- in quanto la CGUE sceglie di non fondare la propria decisione unicamente sulla base del rispetto dell'art. 7 TUE e della idoneità della base giuridica ex. 322 TFUE- la legittimità dello strumento di condizionalità orizzontale in questione si fonda su un'argomentazione di portata più ampia e generale. La Corte sembra infatti risolvere il problema della compatibilità della condizionalità orizzontale con il principio di attribuzione (o di non regressione) sulla base del riconoscimento della valenza immediatamente precettiva e della giuridicità dei valori di cui all'articolo 2⁴⁸. Questi ultimi non costituiscono solo political statements, ma hanno un pieno valore giuridico, un carattere normativo dal quale discende l'idoneità degli stessi a porsi come fonte di obblighi e di rispetto per gli Stati membri. Ed è in questo passaggio logico che si affaccia il suddetto secondo profilo di interesse delle sentenze, costituito dalla costruzione da parte della CGUE del concetto- per la prima volta esplicitato espressamente- di identità europea⁴⁹. L'argomento identitario ha assunto una rilevanza crescente nei rapporti tra l'ordinamento europeo e quello degli Stati membri, assumendo soprattutto la veste della teorica dei "controlimiti" (come limite costituzionale nazionale invocato per arginare le capacità espansive del diritto comunitario). Pur in assenza di un riferimento espresso nei Trattati al concetto di identità costituzionale, infatti, l'allora art. 6, par. 3 TUE stabiliva che "l'Unione rispetta l'identità nazionale dei suoi Stati membri". Sulla base di tale disposizione si innestarono numerose e storiche decisioni delle Corti costituzionali nazionali⁵⁰, fondate appunto sui cd. controlimiti (spesso agitati più come minaccia che come argomento processuale⁵¹). Una nuova fase relativa alla questione identitaria fu aperta, poi, dall'articolo 4, par. 2 del TUE (introdotto dal Trattato di Lisbona⁵²). L'introduzione di questa clausola identitaria appariva come un nuovo riferimento volto a rassicurare gli Stati membri rispetto alla forza espansiva dell'Unione, evitando peraltro l'uso di un concetto ancora più

⁴⁸ Su cui in dottrina v. VON BOGDANDY, *Strukturwandel des öffentlichen Rechts: Entstehung und Demokratisierung der europäischen Gesellschaft*, Suhrkamp, Berlin, 2022, pp.1 ss.

⁴⁹ CGUE, C-157/21, par. 145 e par. 264. v. P. FARAGUNA, T. DRINÓCZI, *Constitutional Identity in and on EU Terms*, in *VerfBlog*, 2022/2/21. Ivi viene sottolineata l'importanza di tale evoluzione per il riconoscimento di una identità costituzionale europea. Gli autori, infatti, evidenziano come la concettualizzazione da parte della CGUE di tale identità europea porti con sé un corollario innovativo e fondamentale, ossia che: "The EU protects national constitutional identities and does not protect national unconstitutional identities". Ciò comporterebbe, peraltro, che le identità costituzionali nazionali non possano contrastare con l'identità dell'UE, di modo che l'affermazione della legittimità di una disposizione nazionale (che contrasti con l'art. 2 TUE) sulla base dell'art. 4, par. 2, sarebbe infondata, costituendo "an abusive application of the identity clause".

In termini più prudenti in merito alla costruzione di una identità costituzionale europea v. la posizione di E. CASTORINA, *Valori fondanti e "concezione europea" dello Stato di diritto: la necessità di leale cooperazione nelle questioni identitarie dell'Unione*, in *Federalismi*, n. 4/2022, p. 208. Ivi si sostiene come la strada per una effettiva identità costituzionale europea non possa progredire o compiersi in assenza di una federalizzazione dell'Unione, (*rectius*: in assenza di una Costituzione europea che possa far valere la propria superiorità rispetto alle Costituzioni nazionali).

⁵⁰ Per una ricostruzione di tale dibattito dottrinale e giurisprudenziale v. P. FARAGUNA, *Alla ricerca dell'identità costituzionale tra conflitti giurisdizionali e negoziazione politica*, in *Costituzionalismo.it*, fascicolo n. 3/2016, pp. 199 ss. L'autore, peraltro, identifica un terreno alternativo oltre a quello giurisprudenziale in cui gli Stati membri fanno valere sovente l'argomento identitario: ciò accade infatti a livello politico-istituzionale, soprattutto nelle materie in cui vige ancora il principio dell'unanimità.

⁵¹ v. G. MARTINICO, *L'integrazione silente. La funzione interpretativa della corte di giustizia e il diritto costituzionale europeo*, Jovene, Napoli, 2009, p. 198, il quale inquadra l'invocazione dei controlimiti da parte delle corti nazionali come "una pistola sul tavolo".

⁵² Come stabilisce l'art. 4, par. 2 TUE: "L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale...". Sul significato dell'introduzione di tale disposizione e della contestuale abrogazione dell'art. 6, par.3, v. S. CASSESE, *Ordine giuridico europeo e ordine nazionale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, n. 4, p. 421.

forte come quello di sovranità. Il concetto di identità costituzionale⁵³, perché si possa definire, ha bisogno di essere inserito in un rapporto dialogico; a monte, la stessa nozione di identità implica un riconoscimento. Tuttavia, i principali attori dell'invocazione del concetto di identità sono stati gli Stati membri, ed in particolare di tale concetto hanno fatto largo uso le Corti costituzionali, in termini oppositivi rispetto ai vincoli dell'Unione e per limitare la supremazia del suo diritto⁵⁴.

Lo scenario cambia proprio con le sentenze in commento, ove la CGUE per la prima volta adotta espressamente il linguaggio dell'identità, fino ad allora appannaggio esclusivo degli Stati membri nella chiave suddetta. Qualche germe di una costruzione sottostante di un concetto di identità europea, avente una direzione di senso opposta rispetto a quella abbracciata dalle Corti nazionali, era certamente rintracciabile in alcune pronunce precedenti⁵⁵, ma la svolta rappresentata dall'esplicito riconoscimento di questo concetto potrebbe preludere alla costruzione da parte della Corte di Giustizia di una dottrina della identità europea. Il riferimento a questo concetto identitario, peraltro, costituisce una sorta di obiter dictum della CGUE, assumendo tuttavia un valore ordinamentale assai notevole: in particolare, come già accennato supra, i valori contenuti nell'articolo 2 TUE "fanno parte dell'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune, valori che sono concretizzati in principi che comportano obblighi giuridicamente vincolanti per gli Stati membri"⁵⁶. Questi valori, in quanto condivisi, costituiscono il nucleo dell'identità europea, un'identità inclusiva⁵⁷. La Corte, peraltro, prosegue nel suo percorso sul punto affermando che "l'Unione deve essere in grado, nei limiti delle sue attribuzioni previste dai trattati, di difendere detti valori"⁵⁸. Il rispetto degli stessi è infatti sì condizione per l'adesione all'Unione, ma non può d'altra parte essere ridotto ad un obbligo dal cui rispetto uno Stato possa essere dispensato una volta entrato nell'Unione. Infine, rispetto alla censura mossa dai ricorrenti riguardo alla presunta impossibilità di ricostruire una nozione uniforme di rule of law (in quanto sarebbe un concetto vago avente una declinazione particolare nei diversi Stati membri) la CGUE afferma che per quanto essa rispetti l'identità costituzionale degli Stati- al punto che essi possono delineare gli istituti che ritengono più opportuni per la tutela di quei principi- nessuno Stato può violare i principi stessi. In altre parole, la discrezionalità nazionale relativamente allo Stato di diritto esisterebbe quanto al quomodo, non rispetto all'an, costituendo pertanto il rispetto dei valori di cui all'articolo 2 TUE un vero obbligo di risultato⁵⁹. Peraltro, la

53 Sulla problematica distinzione tra identità costituzionale ed identità nazionale v. G. PICCIRILLI, *L'identità costituzionale italiana nella Costituzione composita europea*, in *TORUNSKIE STUDIA POLSKO-WLOSKIE XVII*, 2021, pp. 266-268. L'autore, ripercorrendo l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale italiana in materia, sottolinea l'innesto, nella teoria dei controlimiti, della identità costituzionale: quest'ultima, già menzionata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 262/2009, assume nel caso di specie (l'ordinanza n. 24/2017 con la quale si procedeva a rinvio pregiudiziale nell'ambito della cd. saga Taricco) un significato peculiare. Per la prima volta, infatti, la Corte vi si riferiva quanto ai rapporti tra ordinamento nazionale ed europeo, affermando peraltro il proprio monopolio nell'interpretazione dell'identità costituzionale italiana. Sul punto v. inoltre F. SALMONI, *Unità nella diversità o diversità nell'unità? I concetti di identità nazionale e identità costituzionale e il dialogo simulato tra Corte di giustizia e Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019, p. 536. Ivi si fa riferimento alla posizione del Bundesverfassungsgericht sul punto (2 BvR 2728/13, 14 gennaio 2014, par. 129): il Tribunale costituzionale federale, pur non negando la titolarità della CGUE ad interpretare anch'essa la clausola dell'identità nazionale, statuisce peraltro che "il rispetto dell'identità nazionale disciplinato dall'art. 4.2 TUE non soddisfa i requisiti per la tutela del contenuto essenziale richiesti dalla Legge fondamentale tedesca ai sensi dell'art. 79.3 GG, i cui diritti non possono mai essere oggetto di bilanciamento e la cui protezione spetta in via esclusiva al Tribunale costituzionale federale".

54 La stessa sentenza n. 115/2018 della Corte costituzionale (cd. Caso Taricco) a suo modo si inserisce in tale filone relativo alla enucleazione di una identità costituzionale. (v. ex plurimis D. GALLO, *Controlimiti, identità nazionale e i rapporti di forza tra primato ed effetto diretto nella saga Taricco*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, fascicolo n.2/2017, pp. 271 ss.).

55 Il riferimento è alle cd. Sentenze Kadi I e II, su cui v. G.F. FERRARI, *Kadi: verso una Corte di giustizia costituzionale? In Diritto pubblico comparato ed europeo*, n.1/2009, pp. 187-192; L. GRADONI, *Raccontare "Kadi" dopo "Kadi II": perché la Corte di giustizia dell'Unione europea non transige sul rispetto dei diritti umani nella lotta al terrorismo*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, volume 7, 2013, pp. 587-614.

56 CGUE, C-156/21, par.127.

57 Va peraltro segnalato come tale ricostruzione della sentenza faccia sorgere interrogativi riguardo all'esistenza, alla luce di questa configurazione dei valori dell'art.2, di una gerarchia tra le norme dei Trattati.

58 CGUE, C-156/21, par.127.

59 CGUE, sent. C-156/21, par. 162, su cui v. A. BARAGGIA, *La condizionalità a difesa dei valori fondamentali dell'Unione nel cono di luce delle sentenze C-156/21 e C-157/21*, op. cit., pp. 371 ss.

configurazione delle condizionalità orizzontali del Regolamento come obbligo di risultato permette di leggere il meccanismo come “un’assicurazione per il mantenimento di un livello adeguato di fiducia reciproca tra gli Stati per la condivisione di risorse comuni⁶⁰”. In particolare, il riferimento della CGUE alla fiducia reciproca iscrive lo strumento di condizionalità nel novero degli atti dell’Unione- tipici, ad esempio, della materia penale- ove il concetto di “mutual trust” assume un significato portante. In altre parole, la condizionalità in questione è legittima anche perché si basa su valori la cui condivisione ed il cui rispetto da parte degli Stati membri è necessario per mantenere quella fiducia reciproca tra gli stessi. Naturalmente, non sfuggirà come la necessità di inserire clausole condizionali implichi che tale fiducia- seppur presente- non sia peraltro assoluta (altrimenti non vi sarebbe bisogno delle clausole stesse⁶¹).

A rilanciare un’intenzione di maggiore tutela della rule of law ha poi contribuito l’altra condizione integrativa dell’efficacia del Regolamento. Subito dopo le Sentenze della CGUE, infatti, la Commissione ha predisposto le Linee Guida previste dalle Conclusioni del Consiglio Europeo. Richiamando spesso le statuizioni della Corte, si rileva con favore come la Commissione abbia precisato come esita ex se un collegamento potenziale tra le violazioni dello Stato di diritto e gli interessi finanziari dell’UE (basti pensare alla mancata indipendenza degli organi di controllo nazionali sulle spese coperte dal bilancio europeo).

Inoltre, la Commissione ha precisato che le condizioni per l’applicabilità delle misure non costituiscono un elenco tassativo, e come vada quindi valutata di volta la violazione della rule of law⁶². La Commissione ha poi ripreso la traccia percorsa dalla CGUE in merito al principio di solidarietà: la fruizione da parte degli Stati membri dei fondi europei, corollario di tale principio, si fonda infatti sul rispetto dei valori dell’Unione stessa⁶³. Le Linee Guida, ponendosi come strumento volto a precisare le condizioni operative del meccanismo di condizionalità, hanno poi chiarito in che termini una violazione della rule of law possa recare pregiudizio agli interessi finanziari dell’Unione: la “sana gestione finanziaria e tali interessi finanziari possono [...] essere gravemente compromessi da violazioni dei principi dello Stato di diritto commesse in uno Stato membro, giacché tali violazioni possono comportare, in particolare, l’assenza di garanzia che spese coperte dal bilancio dell’Unione soddisfino tutte le condizioni di finanziamento previste dal diritto dell’Unione⁶⁴”. Infine, le Linee Guida chiariscono come la gravità delle misure da intraprendere nell’ambito del meccanismo di condizionalità non vada solo graduata guardando all’impatto sugli interessi finanziari dell’Unione, ma come la severità delle misure debba essere proporzionata anche rispetto alla gravità della violazione dei principi della rule of law.

Prima di passare allo step successivo (oggetto dell’ultimo paragrafo) relativo al nesso tra il Regolamento 2020/2092 ed il Regolamento 2021/241, appare opportuno sviluppare alcune considerazioni che tirino le fila del breve percorso tracciato sulla condizionalità europea e sullo strumento istituito con il Regolamento 2020/2092. L’esperienza della condizionalità nell’ambito dell’Unione Europea, come visto nelle pagine precedenti, ha assunto varie forme e vissuto diverse stagioni. Il regime di condizionalità previsto dal Regolamento si è inserito in questo quadro portando con sé un’esigenza tipica della condizionalità, ovvero

⁶⁰ C. FASONE, *La condizionalità nella nuova governance post-pandemica, tra rule of law e uso del dispositivo per la ripresa e la resilienza*, op. cit.

⁶¹ T. TRIDIMAS, *Recovery Plan and Rule of Law Conditionality: A New Era Beckons?* in *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, volume 16, 2020, p.16.

⁶² Come stabilisce l’art. 4, par.2, lettera “h”, Regolamento 2020/2092: “altre situazioni o condotta di autorità rilevanti per la sana gestione finanziaria del bilancio dell’Unione o per la tutela dei suoi interessi finanziari”.

⁶³ v. M. BUCCARELLA, *Le pronunce della Corte di Giustizia sul nuovo meccanismo di condizionalità finanziaria orizzontale: la legittimità del Regolamento 2020/2092 nel segno della trasparenza amministrativa e di una (ri)affermata identità europea* in *DPCE online*, n. 2/2022, pp.1279 ss.

⁶⁴ Commissione europea, *Orientamenti sull’applicazione del regolamento*, par. 15.

quella capacità promozionale che ha costituito un fil rouge dell'istituto in tutte le sue manifestazioni. Peraltro, alla luce di ciò non pare peregrino sostenere come nella cornice dell'Unione europea le finalità sottese al Regolamento costituiscano una sorta di chiusura del cerchio rispetto all'utilizzo della condizionalità: il riferimento è ad un gradito ritorno alle origini nella ratio dello strumento, nel senso di una sua capacità promozionale verso valori costituzionali (in questo caso la rule of law) che era stato posto alla base delle condizionalità previste nel processo di allargamento dell'Unione all'alba del nuovo secolo. Il Regolamento si pone dunque come potenziale trait d'union tra rule of law e sana gestione finanziaria, in un quadro congiunturale macroeconomico complesso per l'Unione Europea⁶⁵. In questa prospettiva, il ruolo che l'Unione assume nella gestione di tali interessi- così diversi ma così simili- è quello di una conciliazione tra valori non negoziabili: essa non può arretrare rispetto allo Stato di diritto o alla democrazia, ed al contempo ha l'onere di tutelare i propri interessi finanziari⁶⁶. Il Regolamento, a seguito delle negoziazioni e delle Conclusioni del Consiglio Europeo è certamente risultato depotenziato dal punto di vista della tutela dello Stato di diritto (rispetto alle aspirazioni iniziali), ma, come autorevole dottrina ha sottolineato, il compromesso raggiunto ha permesso "di mettere insieme il più ampio programma di sovvenzioni che l'Unione abbia mai promosso nei confronti dei suoi stati membri con un nuovo meccanismo di condizionalità ad esso collegato per la tutela della rule of law in tutti i paesi europei"⁶⁷. Le sentenze della Corte di Giustizia e le Linee Guida della Commissione hanno peraltro segnalato la volontà delle istituzioni di non recedere dalla strada tracciata⁶⁸. La sfida cui il Regolamento vuole offrire una risposta, pertanto, risulta essere quella di garantire una effettività di tutela ad un valore essenziale nella costruzione europea: in tal modo la condizionalità finanziaria costituirebbe un viatico per superare l'impasse che ha coinvolto, sul punto, i tradizionali meccanismi politici (in primo luogo l'art.7 TUE); contestualmente ciò costituisce un'occasione per ripensare la stessa condizionalità a livello europeo⁶⁹. La Corte di Giustizia, per parte sua, con le sentenze sui ricorsi di Polonia e Ungheria, ha confermato il proprio ruolo di garanzia costituzionale dinanzi alle sfide da poste da quello che è stato definito "autocratic legalism"⁷⁰. Gli sviamenti democratici⁷¹ delle cd. democrazie illiberali hanno reso necessaria una risposta coordinata delle istituzioni europee, ed il Regolamento- integrato dalle Linee Guida della Commissione- rappresenta la reazione politica più forte a tali fenomeni. Come segnalato, il nervo scoperto rimane quello del rapporto tra i due beni giuridici tutelati dal Regolamento, anche alla luce delle Conclusioni del Consiglio Europeo sulle condizioni operative del meccanismo di condizionalità: la funzionalizzazione dello Stato di diritto agli interessi finanziari dell'Unione, peraltro, non allontana del tutto l'attenzione dalla rule of law. Essa, come vedremo, assume un ruolo potenzialmente positivo nel quadro delle condizionalità previste dal Regolamento 2021/241: l'intuizione delle istituzioni europee, forse anche al fine di recuperare

⁶⁵ C.A. CIARALLI, *Condizionalità finanziaria, rule of law e dimensione (sovra)nazionale del conflitto*, in *Federalismi*, n.16/2022, p.108.

⁶⁶ F. BILANCIA, *Le trasformazioni dei rapporti tra Unione europea e Stati membri negli assetti economico-finanziari di fronte alla crisi pandemica*, in *Diritto Pubblico*, n. 1/2021, p. 69.

⁶⁷ C. FASONE, *Crisi dello stato di diritto*, op.cit., p. 217.

⁶⁸ v. L. PECH, *No More Excuses. The Court of Justice greenlights the rule of law conditionality mechanism*, in *Verfassungsblog*, 16 febbraio 2022.

⁶⁹ C. PINELLI, *Conditionality and Economic Constitutionalism in the Eurozone*, in *Italian Journal of Public Law*, volume 11, n. 1, 2019, p. 41. Per tale via, infatti, si porta la condizionalità «in an unexplored field, that of the rule of law crisis, where it would potentially circumvent the current stalemate affecting Article 7 TEU's enforcement. Conditionality would then exert a function different from that of its macroeconomic version, aimed at hopefully connecting together the dispersed paths of EU constitutionalism».

⁷⁰ J. BORNEMANN, *Judicial Responses to Autocratic Legalism: The European Court of Justice in a Cleft Stick?* In *European Papers*, volume 7, n. 2, 2022, pp. 651 ss.

⁷¹ K. SCHEPPELE, L. PECH, *'What is Rule of Law Backsliding?'* in *VerfassungsBlog*, 2 marzo 2018. L'espressione in lingua inglese- "democratic backsliding" - è utilizzata dagli autori per indicare i fenomeni di erosione dello Stato di diritto nell'Europa centro-orientale. In prospettiva comparata v. J. BALKIN, *Constitutional Crisis and Constitutional Rot*, in M. GRABER, S. LAVINSON, M. TUSHNET (a cura di), *Constitutional democracy in crisis*, Oxford University Press, 2018, pp.13-28. In particolare, Balkin distingue tra crisi costituzionali e "constitutional rots" (termine di difficile traduzione ma che si potrebbe definire come "processo di deterioramento" costituzionale). Ebbene, i fenomeni arretramento della rule of law in Polonia ed Ungheria, ad avviso di chi scrive, rientrerebbero a pieno titolo in questa categoria costituzionale.

quanto perso a causa del compromesso, è stata quella di confermare la condizionalità di cui al Regolamento 2020/2092 anche nell'impianto di NGEU (e quindi dei PNRR degli Stati membri). Per chi scrive, il tallone d'Achille del meccanismo di condizionalità risiede nella residualità dello strumento e nel conseguente e gravoso onere della prova richiesto per l'effettiva corresponsione delle sanzioni. Il Regolamento 2020/2092- come sarà evidenziato in sede di conclusioni- sconta piuttosto un problema di ordine complessivo nell'ambito dell'Unione Europea: la sua difficoltosa adozione ed il relativo contenuto compromissorio, infatti, sono dipesi dalla perdurante centralità di dimensioni decisionali intergovernative ove permane il principio di unanimità⁷².

⁷² Sulla dimensione intergovernativa e sulla relativa evoluzione della stessa nei meccanismi europei, in generale v. S. FABBRINI, *Intergovernmentalism and Its Limits: Assessing the European Union's Answer to the Euro Crisis*, in *Comparative Political Studies*, vol. 46, n. 9, 2013, pp. 1003-1029; nonché G. AMATO, Y. MENY, C. BARBIER, *Muddling through the crisis: the contradictions of recent EU reforms*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, vol. 2/2013, pp. 173-198; infine v. S. FABBRINI, *Which European Union? Europe After the Euro Crisis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015, pp. 124-152.

7. STATO DI DIRITTO E PNRR: UN NESSO TRA SOLIDARIETÀ E RESPONSABILITÀ. PRIME CONCLUSIONI

Dopo aver analizzato i diversi profili di interesse del Regolamento 2020/2092, questa appendice rappresenta l'occasione per effettuare un brevissimo focus sul collegamento che intercorre tra lo stesso ed il Regolamento 2021/241 (ossia l'atto che ha istituito il dispositivo per la ripresa e la resilienza) e per tirare le fila dell'intero lavoro con qualche riflessione conclusiva di portata complessiva e generale.

Il Regolamento 2021/241 (che, come è noto, ha istituito il dispositivo per la ripresa e la resilienza nell'ambito del programma NGEU) non reca la base per la predisposizione dei Piani degli Stati Membri in modo scevro dal contesto istituzionale da cui promana il Regolamento 2020/2092, contribuendo piuttosto nei termini che si vedranno a rendere ancor più forte il significato costituzionale insito nella ratio del meccanismo di condizionalità⁷³. Il collegamento tra i due Regolamenti risiede negli articoli 8 e 22 del Regolamento 2021/241: il primo afferma che il dispositivo è attuato in conformità con il Regolamento 2020/2092, mentre il secondo richiede (come premessa necessaria per i PNRR degli Stati membri) un sistema rigoroso di controllo interno sull'utilizzo dei fondi⁷⁴. In particolare, pertanto, per un verso (incidentalmente) il Regolamento 2021/241 lega l'approvazione dei Piani al rispetto dei principi della rule of law (in quanto ai sensi dell'articolo 8 suddetto l'erogazione dei fondi PNRR parrebbe incompatibile con una procedura ex Regolamento 2020/2092); peraltro, l'articolo 22 - nel richiedere il suddetto sistema di controllo sui fondi - imporrebbe indirettamente agli Stati membri un sistema giurisdizionale (in particolare in campo contabile) indipendente, conformemente ai principi dello Stato di diritto.

Poste tali premesse generali, appare ineludibile una breve analisi dei primi effetti concreti degli atti oggetto del presente lavoro. In particolare, il 27 aprile 2022 la Commissione ha inviato (ai sensi dell'articolo 6 del Regolamento 2020/2092) una notifica scritta all'Ungheria, aprendo pertanto la procedura prevista dal suddetto Regolamento nei confronti del paese magiaro. I motivi specifici dell'attivazione del meccanismo di condizionalità non sono al momento noti (pur potendo alludere alla corruzione ed all'impatto della stessa sulla gestione dei fondi europei⁷⁵). Tale decisione si iscrive a pieno titolo nel quadro di una promozione di sensibilità costituzionale insita nel meccanismo di condizionalità. In particolare, appare evidente come l'eventuale sanzione ai sensi del Regolamento possa portare alla mancata erogazione per l'Ungheria dei fondi previsti dal NGEU. Emerge nitidamente da ciò lo stretto nesso tra il meccanismo di condizionalità ed il dispositivo che istituisce i Recovery Plan. Questi ultimi,

⁷³ A. BARAGLIA, M. BONELLI, *Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges*, in *German Law Journal*, op. cit., p. 132.

⁷⁴ M. FISICARO, *Beyond the Rule of Law Conditionality: Exploiting the EU Spending Power to Foster the Union's Values* in *European Papers*, volume 7, n.2, 2022, pp. 712 ss.

⁷⁵ 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*, n.2/2022, pp. 661 e ss.

infatti, sono soggetti ai sensi dell'articolo 8 del Regolamento ad una condizionalità preliminare: la conformità con i principi protetti dal Regolamento 2020/2092.

Peraltro, il 1° giugno 2022 la Commissione europea ha presentato una proposta di decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del Piano per la ripresa e la resilienza della Polonia (COM (2022) 0268), adottata poi dal Consiglio Ecofin il 17 giugno per un finanziamento di circa 35 miliardi di euro. Tale posizione delle istituzioni - fortemente criticata da una Risoluzione del Parlamento europeo⁷⁶ - pone interrogativi per lo studioso, costituendo una discrasia nel trattamento di due paesi (Polonia ed Ungheria) i quali avevano spesso viaggiato assieme nelle reazioni delle istituzioni europee rispetto alla rule of law. La mancata attivazione del meccanismo di condizionalità nei confronti della Polonia, e soprattutto il sostanziale avvallamento del PNRR polacco⁷⁷, deriverebbero dalla presenza nel suddetto piano di riforme volte a ripristinare l'indipendenza della magistratura polacca. Peraltro, appare ineludibile notare come attualmente il paese sia ben lontano dalla dimostrazione di una volontà riformatrice: anche nel 2022 si registrano infatti rimosioni di giudici che avevano applicato il diritto UE. Soprattutto, non è dato riscontrare nel piano polacco alcuna assicurazione sul reintegro dei giudici illegittimamente rimossi ad opera della contestata Sezione disciplinare della Corte Suprema.

La diversa linea adottata dalla Commissione nei confronti di Polonia ed Ungheria, pur motivata da rilievi tecnici, lascia sullo sfondo un interrogativo⁷⁸. La questione è quella del vincolo di azione politica con cui le istituzioni europee - soprattutto a causa della dimensione intergovernativa e del corollario della unanimità - sono costrette a confrontarsi. Nel caso di specie è ineludibile il riferimento al conflitto in corso in Ucraina, ove l'Ungheria appare tra gli Stati membri meno rigorosi nell'atteggiamento unitario avverso alla Russia, mentre d'altro canto la Polonia risulta essere ad oggi il paese che sta facendo da cerniera all'esodo di rifugiati Ucraini verso gli Stati membri⁷⁹.

Andando oltre il nesso "testuale" tra i due regolamenti - dopo aver analizzato gli ultimi sviluppi rilevanti della querelle tra istituzioni europee e Polonia ed Ungheria - appare opportuna una riflessione di portata più ampia, che tiri anche le fila dell'intero lavoro.

Il progetto europeo che ha dato vita a NGEU ed ai PNRR mostra, per quanto qui rileva, un nesso più profondo e stretto con il Regolamento 2020/2092 ed i suoi scopi di tutela della rule of law, tale da trascendere i puri riferimenti testuali. In altre parole, ciò che si osserva è l'esistenza di un rinnovato collegamento tra condizionalità e solidarietà. Esso non è affatto nuovo nel panorama europeo, in quanto uno dei terreni privilegiati dell'utilizzo della condizionalità è stato tradizionalmente quello delle politiche di coesione, ove tale collegamento era evidente. Ad avviso di chi scrive, peraltro, il nesso tra i due Regolamenti consente di fare un passo ulteriore. Esso rivelerebbe infatti una visione costituzionale che insiste fortemente sul rapporto tra solidarietà e responsabilità⁸⁰. Ciò significa che quando il legislatore

⁷⁶ Risoluzione PE 08/06/2022- (2022/2703(RSP)).

⁷⁷ su cui v. la lettura critica di L. PECH, *Covering Up and Rewarding the Destruction of the Rule of Law One Milestone at a Time*, in *Verfassungsblog*, 21 giugno 2022.

⁷⁸ Per una lettura critica di tali decisioni europee, v. 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*, XII:2(2022), p. 91, la quale sostiene che, qualora le istituzioni europee non dovessero modificare i propri orientamenti sul punto, si prospetterebbe una situazione di "due pesi e due misure"; in termini analoghi v. E. PERILLO, *Il rispetto dello "Stato di diritto europeo" alla luce delle sentenze Ungheria e Polonia sulla clausola di condizionalità finanziaria. Quali prospettive?* in *BLOG DUE*, 16 marzo 2022, p.3.

⁷⁹ Sia consentito il rinvio a G. GIOIA, A. GRIMALDI, *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, pp. 1-6

⁸⁰ su questo legame v. K.P. SOMMERMANN, *Some Reflections on the Concept of Solidarity and its Transformation into a Legal Principle in Archiv des Völkerrechts*, volume 52, n.1, 2010, pp.10-24. Sulla multidimensionalità del principio di solidarietà v. R. BIEBER, *Gegenseitige Verantwortung – Grundlage der*

europeo prevede una condizionalità rinviando al Regolamento 2020/2092, esso vuole legare in modo stringente l'erogazione di fondi per la ripresa di un paese (la solidarietà) al rispetto dei valori che gli Stati membri si sono impegnati a rispettare al momento della loro adesione all'UE (la responsabilità).

Il principio di solidarietà, tratto comune degli ordinamenti costituzionali nazionali, trova infatti una sua declinazione anche nell'ordinamento europeo (il riferimento alla solidarietà è presente fin dall'art. 2 TUE). La dottrina ha messo in luce come tale principio sia ontologicamente dotato di una "multidimensionalità"⁸¹, operando in sfere e fra soggetti e livelli differenti. Nel panorama europeo esso si è invero soprattutto, non con poche difficoltà, nella dimensione interstatale⁸², dovendo peraltro fare i conti con i limiti che scontava la costruzione europea originaria (puramente economica) e con alcune cautele dei trattati (si pensi al tenore della cd. "no bail-out clause" di cui all'art.125 TFUE). Questo scenario ha determinato uno sviluppo lento del principio di solidarietà a livello europeo, anche a cagione dell'assenza di una dimensione sociale europea che si accompagnasse a quella economica⁸³. Il banco di prova che ha testimoniato le difficoltà per un effettivo principio solidaristico a livello europeo è rappresentato dalla reazione delle istituzioni alla crisi del debito sovrano ed a quella migratoria: la rigorosa condizionalità imposta dai programmi di sostegno finanziario e la gestione dei flussi migratori hanno infatti mostrato il volto di una solidarietà "punitiva" nel primo caso (il che costituisce naturalmente una contraddizione in termini) ed a corrente alternata nel secondo⁸⁴. A fronte di questo difficile contesto preliminare, il programma Next Generation EU costituisce un cambio di passo rilevante nella concezione della solidarietà europea: anch'esso, come è noto, è circondato da condizionalità (tra le quali quella di cui al Regolamento 2020/2092) ma è certamente ben lontano dall'approccio degli strumenti di sostegno approntati per la risoluzione delle crisi economiche dello scorso decennio⁸⁵. Questa evoluzione del principio di solidarietà nell'Unione, come detto, è inestricabilmente connessa con il principio della responsabilità. Le stesse sentenze gemelle analizzate nel paragrafo precedente fanno emergere questo collegamento nella ratio e nell'impianto del Regolamento 2020/2092, giustificando la condizionalità orizzontale prevista dallo stesso proprio sulla base del legame tra valori e principi dell'Unione⁸⁶, cui consegue il corollario della necessità di mantenere una fiducia reciproca fra gli Stati membri (peraltro ammettendo implicitamente come allo stato questa fiducia sia soltanto relativa, poiché altrimenti non vi sarebbe bisogno di inserire clausole condizionali che garantiscano il rispetto dei valori dell'Unione⁸⁷).

Verfassungsprinzip der Solidarität in der Europäische Union, in C. CALLIESS (a cura di), *Europäische Solidarität und nationale Identität*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2013, pp. 67-82.

⁸¹ A. SCHILLACI, *Governo dell'economia e gestione dei conflitti nell'Unione europea. Appunti sul principio di solidarietà*, in *Costituzionalismo.it*, fascicolo n. 1/2017, p.43.

⁸² A. GUZZAROTTI, *Unione europea e conflitti tra solidarietà*, in *Costituzionalismo.it*, fascicolo n. 2/2016, p.146.

⁸³ v. A. SANGIOVANNI, *Solidarity in the European Union*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, volume 33, n.2, 2013, pp. 213-241. L'autore individua tre diversi contesti di solidarietà (sociale) dell'Unione che dovrebbero operare congiuntamente per domare le vulnerabilità sociali derivanti dall'integrazione europea.: una solidarietà nazionale, una solidarietà transnazionale (che definisca gli obblighi tra i cittadini dell'UE) ed infine una solidarietà tra Stati membri.

⁸⁴ G. CAVAGGION, *Principio di solidarietà e processo di integrazione nella crisi economico-sanitaria*, in *Federalismi*, fascicolo n. 4/2022, p. 235.

⁸⁵ F. CROCI, *Solidarietà tra stati membri dell'Unione europea e governance economica europea*, Giappichelli, Torino, 2020 pp. 371 ss. Secondo il quale la risposta europea alla pandemia da COVID-19, pur non esente da alcuni rilievi critici con riguardo allo scarso coinvolgimento del PE, potrebbe rappresentare un cambio di paradigma effettivo quanto allo sviluppo di una solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea.

⁸⁶ B. NASCIBENE, *Stato di diritto, bilancio e Corte di giustizia*, in *Eurojus*, fascicolo n. 2/2022, p.135. L'autore ricostruisce alcuni passaggi delle sentenze C-156 e C-157/21 da cui emerge come "I valori fanno parte dell'identità stessa dell'Unione e sono concretizzati in principi che comportano obblighi giuridicamente vincolanti per gli Stati membri...i quali sono tenuti al rispetto dei principi di solidarietà e di fiducia reciproca, pur riconoscendo loro un margine di discrezionalità nel conformarsi a obblighi che sono indicati dalla Corte come obblighi di risultato". Infatti, l'esecuzione del bilancio deve garantire il rispetto della solidarietà (principio fondamentale del diritto UE) fondato sulla fiducia reciproca fra Stati membri.

⁸⁷ su cui v. T. TRIDIMAS, *Recovery Plan and Rule of Law Conditionality: A New Era Beckons?* op. cit., pp. 15 ss.

Contestualmente, il concetto di responsabilità può avere un'ulteriore declinazione nella costruzione cui si fa riferimento. Oltre alla suddetta responsabilità nei confronti degli altri Stati membri e delle istituzioni UE, legare l'erogazione dei fondi europei per la ripresa post COVID-19 al rispetto dello Stato di diritto significa chiamare i leader degli Stati membri (il pensiero corre subito ai governi di Polonia ed Ungheria) a rispondere dell'eventuale bocciatura dei rispettivi PNRR- così come dell'eventuale apertura di un procedimento ex art. 6 del Regolamento 2020/2092- davanti ai propri cittadini, costringendo i governi illiberali a dover giustificare davanti al proprio elettorato l'ipotetica perdita di miliardi di risorse certamente utili per il risanamento di ogni Stato. Questa doppia dimensione del concetto di responsabilità, che richiama anche la definizione di *accountability*⁸⁸, dà la misura ancora più profonda delle prospettive aperte per il costituzionalista dai due Regolamenti.

Infine, le condizionalità previste dai due Regolamenti appaiono estremamente congiunte ed esprimono una direzione di senso comune: promuovere, facendo leva sullo strumento finanziario, una sensibilità costituzionale che allinei anche gli Stati più riottosi al rispetto dei principi dello Stato di diritto, in quanto valore fondativo dell'UE ai sensi dell'articolo 2 TUE.

Spingendoci ancor più oltre, poi, questa visione della condizionalità come strumento costituzionale permette di sviluppare due riflessioni finali. In primo luogo, essa offre la possibilità di un ripensamento dell'istituto⁸⁹: come le sentenze gemelle hanno mostrato che oltre ad una identità esclusiva ed oppositiva può esistere un'identità europea inclusiva ed espansiva⁹⁰, così la condizionalità veicolata tramite il rinvio alla *rule of law* potrebbe riuscire ad emancipare l'istituto in parola dall'immagine- o dalla etichetta- che esso ha assunto anche nell'opinione pubblica negli ultimi anni. In altre parole, un'attuazione della condizionalità che tenga conto dei principi dello Stato di diritto nell'erogazione dei fondi PNRR- ossia legata alla solidarietà- mostra come questo meccanismo abbia un altro volto oltre a quello del mostro della condizionalità macroeconomica identificabile nelle politiche di austerità (a cui subito il riferimento nominalistico rimanda). È l'occasione, pertanto, per un ripensamento ed una pacificazione con questo istituto, che in tal modo avrebbe l'opportunità di tornare a quella funzione promozionale che ne costituisce autenticamente il fondamento e l'essenza.

Infine, il ripensamento nella direzione da ultimo indicata potrebbe avere delle implicazioni di respiro ancor più ampio e generale, quanto alla stessa forma di Stato dell'Unione europea. Leggere la condizionalità come uno strumento costituzionale nei rapporti tra soggetti, rimanda infatti al panorama in cui tipicamente si è inserito l'istituto in parola: il riferimento è naturalmente agli Stati federali. Ciò che si vuole ipotizzare non è certamente che un recupero della portata costituzionale della condizionalità possa magicamente far reggere la costruzione dell'Unione europea come Stato federale: ci si muove, invece, nella direzione tracciata da autorevole dottrina, la quale ricorda come sia frutto di imprecisione confondere e identificare federalismo e Stato federale⁹¹. Quest'ultimo ha infatti rappresentato soltanto una

⁸⁸ cfr. G. GIOIA, *Il controllo della Corte dei conti sulla gestione del PNRR. Del rapporto fra attività di controllo, Stato di diritto e accountability*, in *Italian papers on federalism*, fascicolo n. 2/2022, pp. 129 ss. Sul concetto di *accountability* v. D. OLIVER, G. DREWRY, *Public Service Reforms: Issues of Accountability and Public Law*, Frances Pinter Publishers Ltd, London, 1996, pp.1-168; nonché N. BAMFORTH, P. LEYLAND, *Introduction: Accountability in the Contemporary Constitution*, in N. BAMFORTH, P. LEYLAND (a cura di), *Accountability in the Contemporary Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 2013, pp. 1-24.

⁸⁹ J. ALBERTI, *Adelante, presto, con juicio. La Corte di Giustizia sancisce la legittimità del Regolamento condizionalità*, in *Eurojus*, fascicolo n.2/2022, pp. 25 ss.

⁹⁰ M. BONELLI, *Has the Court of Justice embraced the language of constitutional identity?* in *Blog di Diritti Comparati*, 26 aprile 2022, p.6.

⁹¹ v. P. RIDOLA, *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2010, spec. pp.417-445; nonché D.J. ELAZAR, *Exploring Federalism*, University of Alabama press, Tuscaloosa, 1987, pp. 64-68.

delle diverse manifestazioni del federalismo, interpretato come un sistema cooperativo dei rapporti politici fra soggetti di differente natura.

Immaginare la condizionalità come uno strumento dotato di un'ampia capacità promozionale, in grado nel caso di specie- attraverso il collegamento con i principi dello Stato di diritto- di veicolare sensibilità costituzionali, permetterebbe peraltro di far pendere la bilancia della forma di Stato dell'Unione sempre più verso il paradigma federalista, poiché è in quei contesti che la condizionalità si è mostrata come una dinamica costituzionale in grado di sciogliere quelle tensioni tra i soggetti che non si riuscivano a districare tramite il principio di attribuzione

8. BIBLIOGRAFIA

- J. ALBERTI, Adelante, presto, con juicio. La Corte di Giustizia sancisce la legittimità del Regolamento condizionalità, in Eurojus, fascicolo n.2/2022
- A. ALEMANNI, M. CHAMON, To Save the Rule of Law you Must Apparently Break It in, VerfBlog, 2020/12/11
- G. AMATO, Y. MENY, C. BARBIER, Muddling through the crisis: the contradictions of recent EU reforms, in Rivista italiana di politiche pubbliche, vol. 2/2013.
- J. BALKIN, Constitutional Crisis and Constitutional Rot, in M. GRABER, S. LAVINSON, M. TUSHNET (a cura di), Constitutional democracy in crisis, Oxford University Press, 2018
- N. BAMFORTH, P. LEYLAND, Introduction: Accountability in the Contemporary Constitution, in N. BAMFORTH, P. LEYLAND (a cura di), Accountability in the Contemporary Constitution, Oxford University Press, 2013
- A. BARAGGIA, La condizionalità economica nella giurisprudenza della crisi: un'analisi comparata, in Annuario di diritto comparato e di studi legislativi, 2019
- A. BARAGGIA, La condizionalità a difesa dei valori fondamentali dell'Unione nel cono di luce delle sentenze C-156/21 e C-157/21, in Quaderni costituzionali, 2022
- A. BARAGGIA, M. BONELLI, Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges, in German Law Journal, volume 23, n. 2, 2022
- R. BARATTA, Rule of Law 'Dialogues' Within the EU: A Legal Assessment, in Hague Journal on the Rule of Law, volume 8, 2016
- S. BARTOLE E P. FARAGUNA, La condizionalità nell'Unione, i carrarmati fuori dall'Unione, in Blog di Diritti Comparati, marzo 2022
- R. BIEBER, Gegenseitige Verantwortung – Grundlage der Verfassungsprinzip der Solidarität in der Europäische Union, in C. CALLIESS (a cura di), Europäische Solidarität und nationale Identität, Mohr Siebeck, Tübingen, 2013
- F. BILANCIA, Le trasformazioni dei rapporti tra Unione europea e Stati membri negli assetti economico-finanziari di fronte alla crisi pandemica, in Diritto Pubblico, n. 1/2021
- R. BIN, Stato di diritto, in Enciclopedia del diritto, annali IV, 2011
- T. BINGHAM, The rule of law, Penguin Books, 2011

- M. BONELLI, Has the Court of Justice embraced the language of constitutional identity? in Blog di Diritti Comparati, 26 aprile 2022
- J. BORNEMANN, Judicial Responses to Autocratic Legalism: The European Court of Justice in a Cleft Stick? In European Papers, volume 7, n. 2, 2022
- M. BUCCARELLA, Le pronunce della Corte di Giustizia sul nuovo meccanismo di condizionalità finanziaria orizzontale: la legittimità del Regolamento 2020/2092 nel segno della trasparenza amministrativa e di una (ri)afferzata identità europea in DPCE online, n. 2/2022
- C. BUZZACCHI, Le condizionalità finanziarie a salvaguardia dello Stato di diritto, o il rule of law a protezione del bilancio? in Diritto & Conti. Bilancio Comunità Persona
- E. CANNIZZARO, Neither Representation nor Values? Or “Europe’s Moment” – Part II, in European Papers, volume 5, n.3, 2020
- R. CARRÉ de MALBERG, Contribution à la Théorie générale de l’État, I, Paris 1920
- S. CASSESE, Ordine giuridico europeo e ordine nazionale, in Giornale di diritto amministrativo, 2010, n. 4
- E. CASTORINA, Valori fondanti e “concezione europea” dello Stato di diritto: la necessità di leale cooperazione nelle questioni identitarie dell’Unione, in Federalismi, n. 4/2022
- E. CASTORINA, Stato di diritto e “condizionalità economica”: quando il rispetto del principio di legalità deve valere anche per l’Unione europea (a margine delle Conclusioni del Consiglio europeo del 21 luglio 2020) in Federalismi, n. 29, ottobre 2020
- G. CAVAGGION, Principio di solidarietà e processo di integrazione nella crisi economico-sanitaria, in Federalismi, fascicolo n. 4/2022
- C.A. CIARALLI, Condizionalità finanziaria, rule of law e dimensione (sovra)nazionale del conflitto, in Federalismi, n.16/2022
- P. CRAIG, Formal and substantive conceptions of the rule of law: an analytical framework, in Public L., 1997
- F. CROCI, Solidarietà tra stati membri dell’Unione europea e governance economica europea, Giappichelli, Torino, 2020
- E. CUKANI, Condizionalità europea e giustizia illiberale: from outside to inside? I casi di Ungheria, Polonia e Turchia, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2021
- A.V. DICEY, Introduction to the Study of the Constitution (1885), Indianapolis, Liberty Fund, 1982
- D.J. ELAZAR, Exploring Federalism, University of Alabama press, Tuscaloosa, 1987
- S. FABBRINI, L’Unione Europea e il governo della legge, in Open.luiss.it, 02/12/2020
- S. FABBRINI, Which European Union? Europe After the Euro Crisis, Cambridge University Press, Cambridge, 2015

- S. FABBRINI, Intergovernmentalism and Its Limits: Assessing the European Union's Answer to the Euro Crisis, in *Comparative Political Studies*, vol. 46, n. 9, 2013
- P. FARAGUNA, Alla ricerca dell'identità costituzionale tra conflitti giurisdizionali e negoziazione politica, in *Costituzionalismo.it*, fascicolo n. 3/2016
- P. FARAGUNA, T. DRINÓCZI, Constitutional Identity in and on EU Terms, in *VerfBlog*, 2022/2/21
- C. FASONE, Crisi dello stato di diritto: condizionalità a tutela del bilancio dell'Unione e conclusioni del Consiglio europeo, in "Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale" 1/2021
- C. FASONE, La condizionalità nella nuova governance post-pandemica, tra rule of law e uso del dispositivo per la ripresa e la resilienza, in corso di pubblicazione in *La Cittadinanza europea*, 2022
- 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*, XII:2(2022)
- G.F. FERRARI, Kadi: verso una Corte di giustizia costituzionale? In *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n.1/2009
- M.FISICARO, Rule of Law Conditionality in EU Funds: The Value of Money in the Crisis of European Values, in *European Papers*, volume 4, n.3, 2019
- M.FISICARO, Beyond the Rule of Law Conditionality: Exploiting the EU Spending Power to Foster the Union's Values in *European Papers*, volume 7, n.2, 2022
- E. GALLINARO, Il nuovo regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione: verso una più efficace tutela dello Stato di diritto? in *NAD. Nuovi autoritarismi e democrazie: diritto, istituzioni, società* (nad.unimi.it), 1/2021
- D. GALLO, Controlimiti, identità nazionale e i rapporti di forza tra primato ed effetto diretto nella saga Taricco, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, fascicolo n.2/2017
- 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*, n.2/2022
- G. GIOIA, La condizionalità nell'esperienza dell'Unione europea. Protezione del bilancio e valori costituzionali in *Rivista di Diritti Comparati*, fascicolo n. 3/2021
- G. GIOIA, Le Linee guida della Commissione europea sul meccanismo di condizionalità a protezione del bilancio UE: effettività della tutela dello Stato di diritto e valorizzazione dello spazio pubblico europeo, in *Diritti Comparati*, marzo 2022
- G. GIOIA, Linee guida della Commissione europea sulla rule of law conditionality: l'ultimo (provvisorio) traguardo di una sfida a tappe per il costituzionalismo europeo, in *Osservatorio costituzionale (AIC)*, fascicolo n. 4/2022
- G. GIOIA, Il controllo della Corte dei Conti sulla gestione del PNRR. Del rapporto fra attività di controllo, Stato di diritto e accountability, in *Italian papers on federalism*, fascicolo n. 2/2022
- G. GIOIA, A. GRIMALDI, 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

- L. GRADONI, Raccontare "Kadi" dopo "Kadi II": perché la Corte di giustizia dell'Unione europea non transige sul rispetto dei diritti umani nella lotta al terrorismo, in *Diritti umani e diritto internazionale*, volume 7, 2013
- A. GUAZZAROTTI, Unione europea e conflitti tra solidarietà, in *Costituzionalismo.it*, fascicolo n. 2/2016
- G. HALMAI, The possibility and desirability of economic sanction: Rule of law conditionality requirements against illiberal EU Member States, in *EUI Working Paper, LAW*, n. 6, 2018
- M. IOANNIDIS, Europe's new transformations: how the EU economic constitution changed during the Eurozone crisis, in *Common Market Law Review*, volume n.53(5), 2016
- D. KELEMEN, L. PECH, 'The Uses and Abuses of Constitutional Pluralism: Undermining the Rule of Law in the Name of Constitutional Identity in Hungary and Poland' in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, volume n.21, 2019
- D. KOCHENOV, L. PECH, Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality, in *European Constitutional Law Review*, volume 11, n.3, 2015
- G. MARTINICO, L'integrazione silente. La funzione interpretativa della corte di giustizia e il diritto costituzionale europeo, Jovene, Napoli, 2009
- B. NASCIBENE, Il rispetto della rule of law e lo strumento finanziario. La "condizionalità", in *Eurojus.it*, fascicolo n. 3/2021
- B. NASCIBENE, Stato di diritto, bilancio e Corte di giustizia, in *Eurojus*, fascicolo n. 2/2022
- P. NORI, La questione del rispetto dello Stato di diritto in Polonia e in Ungheria: recenti sviluppi, in *Federalismi*, n. 8/2020
- D. OLIVER, G. DREWRY, *Public Service Reforms: Issues of Accountability and Public Law*, Frances Pinter Publishers Ltd, London, 1996
- L. PECH, D. KOCHENOV, Strengthening the Rule of Law within the European Union: Diagnoses, Recommendations, and What to Avoid, Policy Brief, Giugno 2019
- L. PECH, K. SCHEPPELE, Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, volume n.19, 2017
- L. PECH, No More Excuses. The Court of Justice greenlights the rule of law conditionality mechanism, in *Verfassungsblog*, 16 febbraio 2022
- L. PECH, Covering Up and Rewarding the Destruction of the Rule of Law One Milestone at a Time, in *Verfassungsblog*, 21 giugno 2022
- E. PERILLO, Il rispetto dello "Stato di diritto europeo" alla luce delle sentenze Ungheria e Polonia sulla clausola di condizionalità finanziaria. Quali prospettive? in *BLOG DUE*, 16 marzo 2022, p.3.
- G. PICCIRILLI, L'"identità costituzionale" italiana nella Costituzione composita europea, in *TORUNSKIE STUDIA POLSKO-WLOSKIE XVII*, 2021

- C. PINELLI, Conditionality and Enlargement in Light of EU Constitutional Developments, in *European Law Journal*, volume 10, n.3, 2004
- C. PINELLI, Illiberal regimes in the perspective of comparative constitutionalism, in *Rivista di Diritti Comparati*, 1/2017
- C. PINELLI, Conditionality and Economic Constitutionalism in the Eurozone, in *Italian Journal of Public Law*, volume 11, n. 1, 2019
- G. PITRUZZELLA, L'integrazione tramite il valore dello "Stato di diritto", in *Federalismi*, n. 27/ 2022
- P. RIDOLA, *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2010
- P. RIDOLA, *Il principio libertà nello Stato costituzionale. I diritti fondamentali in prospettiva storico-comparativa*, Giappichelli, Torino, 2018
- V. SACHETTI, Once more, with feeling: il finale annunciato del ricorso per l'annullamento del meccanismo di condizionalità relativo alla rule of law (sentenze C-156/21 e C-157/21) in *Diritti Comparati*, marzo 2022
- 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 C157 Ungheria e Polonia v. Parlamento e Consiglio), in *Consulta Online*, fascicolo n. 1/2022
- F. SALMONI, Unità nella diversità o diversità nell'unità? I concetti di identità nazionale e identità costituzionale e il dialogo simulato tra Corte di giustizia e Corte costituzionale, in *Rivista AIC*, n. 2/2019
- E. SALVATI, Crisis and Intergovernmental Retrenchment in the European Union? Framing the EU's Answer to the COVID-19 Pandemic, in *Chinese Political Science Review*, 6(1), 2021, p.15

- A. SANGIOVANNI, Solidarity in the European Union, in *Oxford Journal of Legal Studies*, volume 33, n. 2, 2013
- J. SAWICKI, *L'erosione 'democratica' del costituzionalismo liberale. Esperienze contrastanti dall'Europa centro-orientale*, Franco Angeli, Milano, 2020
- J. SAWICKI, Il rispetto dello Stato di diritto come condizione generale per l'accesso al Recovery Fund. Il regolamento 2092/2020, «relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione», e l'arretramento democratico di Ungheria e Polonia, in *Passaggi Costituzionali*, n. 2/2021
- K. SCHEPPELE, L. PECH, 'What is Rule of Law Backsliding?' in *VerfassungsBlog*, 2 marzo 2018
- K. SCHEPPELE, L. PECH, S. PLATON, Compromising the Rule of Law while Compromising on the Rule of Law, in *Verfassungsblog*, 13 dicembre 2020
- A. SCHILLACI, *Governo dell'economia e gestione dei conflitti nell'Unione europea. Appunti sul principio di solidarietà*, in *Costituzionalismo.it*, fascicolo n. 1/2017
- R. SMEND, *Costituzione e diritto costituzionale*, (1928), traduzione italiana, Giuffré, Milano, 1988

- K.P. SOMMERMANN, Some Reflections on the Concept of Solidarity and its Transformation into a Legal Principle in *Archiv des Völkerrechts*, volume 52, n.1, 2010
- J. F. STAHL, *Die Staatslehre und die Principien des Staatsrechts*, Heidelberg, 1856
- I. STAUDINGER, The Rise and Fall of Rule of Law Conditionality, in *European Papers*, volume 7, n.2, 2022
- T. TRIDIMAS, Recovery Plan and Rule of Law Conditionality: A New Era Beckons? in *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, volume 16, 2020
- N. VEROLA, *Il punto d'incontro. Il negoziato nell'Unione Europea*, Luiss University Press, Roma, 2020
- V. VIȚĂ, Revisiting the Dominant Discourse on Conditionality in the EU: The Case of EU Spending Conditionality, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, volume n.19, 2017
- V. VIȚĂ, (Research for REGI Committee) *Conditionalities in Cohesion Policy*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, 2018
- A. VON BOGDANDY, J. ŁACNY, Suspension of EU Funds for Member States Breaching the Rule of Law – A Dose of Tough Love Needed? in *Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper No. 2020-24*
- VON BOGDANDY, *Strukturwandel des öffentlichen Rechts: Entstehung und Demokratisierung der europäischen Gesellschaft*, Suhrkamp, Berlin, 2022

About Luiss School of Government

The Luiss School of Government (SoG) is a graduate school training high-level public and private officials to handle political and government decision-making processes. It is committed to provide theoretical and hands-on skills of good government to the future heads of the legislative, governmental and administrative institutions, industry, special-interest associations, non-governmental groups, political parties, consultancy firms, public policy research institutions, foundations and public affairs institutions. The SoG provides its students with the skills needed to respond to current and future public policy challenges. While public policy was enclosed within the state throughout most of the last century, the same thing cannot be said for the new century. Public policy is now actively conducted outside and beyond the state. Not only in Europe but also around the world, states do not have total control over those public political processes that influence their decisions. While markets are Europeanised and globalised, the same cannot be said for the state.

The educational contents of the SoG reflect the need to grasp this evolving scenario since it combines the theoretical aspects of political studies (such as political science, international relations, economics, law, history, sociology, organisation and management) with the practical components of government (such as those connected with the analysis and evaluation of public policies, public opinion, interests' representation, advocacy and organizational leadership).

For more information about the Luiss School of Government and its academic and research activities visit www.sog.luiss.it

Submission Guidelines

Luiss School of Government welcomes unsolicited working papers in English and Italian from interested scholars and practitioners. Papers are submitted to anonymous peer review. Manuscripts can be submitted by sending them at sog@luiss.it. Authors should prepare complete text and a separate second document with information identifying the author. Papers should be between 8,000 and 12,000 words (excluding notes and references). All working papers are expected to begin with an abstract of 150 words or less, which should summarise the main arguments and conclusions of the article. Manuscripts should be single spaced, 11 point font, and in Times New Roman. Details of the author's institutional affiliation, full postal and email addresses and other contact information must be included on a separate cover sheet. Any acknowledgements should be included on the cover sheet as should a note of the exact length of the article. A short biography of up to 75 words should also be submitted.

All diagrams, charts and graphs should be referred to as figures and consecutively numbered. Tables should be kept to a minimum and contain only essential data. Each figure and table must be given an Arabic numeral, followed by a heading, and be referred to in the text. Tables should be placed at the end of the file and prepared using tabs. Any diagrams or maps should be supplied separately in uncompressed .TIF or .JPEG formats in individual files. These should be prepared in black and white. Tints should be avoided, use open patterns instead. If maps and diagrams cannot be prepared electronically, they should be presented on good quality white paper. If mathematics are included, 1/2 is preferred.

It is the author's responsibility to obtain permission for any copyrighted material included in the article. Confirmation of Working this should be included on a separate sheet included with the file.

February 2023

Luiss
School of Government

Via di Villa Emiliani 14
00197 Roma
T +39 85 225052
sog@luiss.it