



Condizionalità europea e Stato di diritto: riflessioni a margine delle sentenze della Corte di giustizia del 16 febbraio 2022

di Salvatore Bonfiglio e Claudio Martinelli *

Il duplice pronunciamento della Corte di giustizia dell'Unione Europea del 16 febbraio 2022, attestante la legittimità del Regolamento 2020/2092 istitutivo di un meccanismo di condizionalità che lega il bilancio alla tutela dello Stato di diritto, segna senza alcun dubbio un momento di passaggio nel tortuoso e conflittuale percorso che porta alla protezione ultima dei valori sui quali si regge l'architettura europea.

Lungi dal concentrarsi in via esclusiva sulle ragioni di ordine prettamente giuridico-normativo che hanno consentito di dar vita ad un simile istituto in conformità con quanto stabilito dai Trattati istitutivi dell'Unione Europea – diversamente da quanto prospettato nei ricorsi di Ungheria e Polonia – l'occasione è valsa al Giudice di Bruxelles la possibilità di estendere la propria prospettiva sul *thema decidendum*, facendo chiarezza su alcune questioni poste al centro del processo di integrazione, al culmine di una fase caratterizzata dall'emersione sempre più evidente di segnali orientati in senso contrario e carichi di una portata disgregativa. È solo in questo quadro, e date tali premesse di contesto, che si possono comprendere le ragioni che hanno spinto la Corte di giustizia a marcare l'esistenza di valori indefettibili che, nel costituire il patrimonio fondamentale del

* Salvatore Bonfiglio è professore associato di Diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi Roma Tre e direttore della rivista *Democrazia e sicurezza*. Claudio Martinelli è professore ordinario di Diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Milano - Bicocca.



sistema sovranazionale, ne rappresentano al contempo l'identità ultima. Quella stessa identità che trova la sua ragion d'essere proprio nella doverosa condivisione dei medesimi principi e che in ultima analisi si pone come base costitutiva di quel rapporto di reciproca fiducia che deve informare le relazioni politiche ed istituzionali fra i Paesi membri, al di là delle specifiche differenze che inevitabilmente esistono all'interno di un sistema complesso qual è quello eurounitario. Solo in questo modo, riprendendo i ragionamenti della Corte, è possibile dare effettiva concretezza al canone della solidarietà che trova la sua massima espressione nell'esecuzione e nella imprescindibile protezione del bilancio, data la sua funzione "costituzionale".

Con tutta probabilità si tratta di assunti e argomentazioni destinate a ritornare in futuro sulla penna dei giudici europei e della dottrina in cerca di una più chiara, e per certi versi necessaria, sistematizzazione, data l'ampia gamma di interrogativi che ancora permangono in cerca di soluzione.

Proprio dal sentito bisogno di approfondimento attorno a temi così centrali per il futuro di tutti noi è sorta l'iniziativa del seminario di studi organizzato nel marzo del 2022 presso l'Università degli Studi di Milano-Bicocca, nell'ambito dello Jean Monnet Module *Supranational Integration and National Identities*, dal titolo *Condizionalità europea e Stato di diritto: riflessioni a margine delle sentenze della Corte di giustizia del 16 febbraio 2022*. L'intenso dibattito occorso in quell'occasione ha fornito l'opportunità per un ulteriore sviluppo degli interventi dei Relatori, i cui atti sono stati fatti confluire all'interno di questo numero della Rivista. Questa sezione "Saggi" interamente dedicata, muovendo dalle sentenze del 16 febbraio 2022 e con una prospettiva di più ampio respiro, si pone l'obiettivo di enucleare nella loro complessità le principali ricadute del duplice giudizio, tratteggiandole nella più ampia cornice dello stato attuale in cui versa il progetto europeo.

Nel presentare sinotticamente i diversi contributi qui contenuti, nel primo di essi Monica Bonini pone l'accento sulla funzione e sul ruolo stesso della condizionalità quale strumento che nel corso degli ultimi anni ha assunto un ruolo via via più centrale nel processo integrativo. Se è vero che la sopravvivenza stessa dell'Unione non può che transitare attraverso questa via, è altrettanto vero,



secondo l'autrice, che il ricorso sempre più frequente alla condizionalità mostra il proprio lato oscuro che si rivela nella materializzazione incompiuta, o meglio *in progress*, di quella progressiva aspirazione verso un *federalizing process* costretto a sua volta a fare i conti – su profili come quello della protezione dello Stato di diritto, ma non solo – con la presenza permanente di sacche di resistenza sovrana da parte dei diversi Stati membri.

Queste ultime osservazioni trovano ulteriore conferma nel contributo di Antonia Baraggia, la quale rimarca ulteriormente come il ricorso alla condizionalità rappresenti la faticosa ricerca di un surrogato coercitivo su questioni molto spesso dotate di una forte dimensione “federale” rispetto alle quali, però, l'Unione si riscopre dotata di uno spettro di autorità solamente limitata. In questo senso, l'attestazione da parte della Corte di giustizia della legittimità del Regolamento 2020/2092, ovvero sia di un meccanismo di condizionalità orizzontale, nel riconoscere definitivamente la natura “costituzionale” dello strumento, apre le porte alla possibile evoluzione di ulteriori istituti della medesima natura non confinati al mero alveo della protezione della *rule of law*. I richiami alla connessione fra condizionalità e solidarietà, così come le statuizioni a proposito del necessario impegno da parte di ciascuno Stato rispetto ai valori fondamentali dell'Unione, infine, oltre che un monito rivolto agli attuali Paesi membri, possono essere letti come un avviso che guarda ai prossimi sviluppi nel processo di allargamento.

Il rapporto fra la solidarietà e la condizionalità è al centro del lavoro presentato da Cristina Fasone. Le sentenze della Corte dell'Unione Europea, anche in ragione dei loro approdi contenutistici quali il richiamo all'identità europea, ovvero alla connessione fra bilancio, tutela degli interessi finanziari e Stato di diritto, possono dirsi l'approdo più avanzato della sua giurisprudenza in tema di protezione dello Stato di diritto. È altresì vero, però, come sullo sfondo rimangano questioni almeno all'apparenza insolute, come la relazione fra solidarietà e condizionalità; questioni che richiedono ulteriori specificazioni in modo da garantire in futuro un congruo bilanciamento nel quadro della gestione del bilancio comune. Una tensione che se in parte trova una propria giustificazione nel ricorso a modelli che impongano agli Stati membri un dato grado di responsabilità legato alla propria azione, al contempo rischia di porsi in contrasto con lo spirito



originario della costruzione europea. Questa tipologia di “solidarietà condizionata”, che è sempre più ricorrente all’interno delle politiche comunitarie, poggia sul principio della fiducia reciproca fra Stati; essa, però, rischia di essere messa in difficoltà in un contesto che ancora consente ad alcuni Stati membri, si pensi ad esempio all’Ungheria, una violazione del principio dello Stato di diritto, nonostante le numerose condanne da parte del Parlamento Europeo, di cui l’ultima approvata il 15 settembre 2022.

Simone Gianello s’interroga, fra le altre cose, sul concetto d’identità europea estrapolato dalla Corte di giustizia. Sebbene non sfugga il tentativo dei giudici di individuare una dimensione significativa della stessa in chiave inclusiva ed omogeneizzante, che parta dal patrimonio comune degli Stati membri e in via di aggregazione risalga fino al crinale europeo, restano forti i dubbi sull’effettiva portata applicativa della stessa. Ancorché nelle intenzioni della Corte sembrerebbe emergere il tentativo di utilizzare una specifica configurazione dell’identità avente la capacità di contenere e ridurre la conflittualità dicotomica del suo utilizzo in antitesi alle rivendicazioni nazionali e costituzionali – in particolare di alcuni Paesi – il pericolo concreto e che ciò possa invece produrre l’effetto di un ulteriore inasprimento delle relazioni (anche) su questo “nuovo” fronte di scontro. In secondo luogo, osservato come dalle decisioni della Corte di Giustizia e dalla prima applicazione dello strumento contro l’Ungheria fuoriesca una specifica conformazione dello stesso, più contenuta negli effetti e maggiormente in linea con il suo lungo processo di approvazione, l’autore si domanda se non sia possibile pensare in futuro a un utilizzo “positivo” della condizionalità in senso lato concepita, come vero e proprio modello di *governance*. Considerata l’approvazione del *Recovery Plan* della Polonia – benché permangano ancora evidenti problematiche sul versante organizzativo del potere giudiziario – si introduce inoltre la suggestione di un utilizzo degli strumenti condizionali come grimaldello per separare i destini di Polonia e Ungheria, senza però compromettere la tutela dello Stato di diritto.

Infine, Stefania Ninatti e Marco Galimberti propongono una riflessione che tiene conto del ruolo della Corte di giustizia e delle Corti costituzionali dei Paesi membri nel processo di integrazione. Una centralità che, tuttavia, come messo



plasticamente in luce dal contributo degli Autori, ha prodotto anche delle frizioni se non delle vere e proprie battute di arresto, in specie sul versante nazionale. A essere messo al setaccio è il progressivo evolversi di una tendenza che da un atteggiamento protezionista fondato sul concetto di *ultra vires* ha progressivamente ampliato il suo margine applicativo attraverso il richiamo all'identità nazionale. Le recenti vicende che hanno portato anche la Corte di giustizia a utilizzare il medesimo lessico delle controparti nazionali, per riprendere le parole degli Autori, portando ad un mutamento radicale della narrativa identitaria spingono ad interrogarsi su quale potrà essere il futuro nel dialogo fra la corti, considerando le tendenze centripete del Giudice europeo nel dare seguito al contenuto di cui all'art. 4, par. 2 TUE.