



# Le implicazioni costituzionali del “Regolamento Condizionalità”: riflessioni a partire dalle sentenze C-156/21 e C-157/21 della Corte di giustizia

di Antonia Baraggia \*

**Abstract:** The contribution, taking inspiration from the judgments of the Court of Justice on the validity of Regulation 2020/2092, is divided into three parts aimed at exploring the possible consequences of using the conditionality mechanism on the nature of the EU. The first part analyzes the issue of the expansion of the instruments of conditionality in the European Union in order to highlight a trend of continuous expansion of the use of conditionality as a constitutional instrument of the Union; the second part deals with an aspect of constitutional importance, namely the relationship between solidarity and conditionality; finally, the third part looks at the impact of conditionality on the future enlargement processes of the Union.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La condizionalità come strumento “costituzionale” dell’Unione. – 3. Condizionalità e solidarietà. – 4. Condizionalità e futuro dell’Unione Europea.

## 1. Introduzione

Il 16 febbraio 2022, la Corte di giustizia dell’Unione Europea si è espressa nel ricorso di annullamento avviato da Polonia e Ungheria (C-156/21, C-157/21)<sup>1</sup> avverso il Regolamento n. 2020/2092<sup>2</sup>.

\* Professoressa associata di Diritto pubblico comparato presso l’Università degli Studi di Milano Statale. Contributo sottoposto a doppio referaggio cieco (*double blind peer review*): versione definitiva ricevuta il 29 novembre 2022.

<sup>1</sup> *Hungary v Parliament and Council* (C-156/21) ECLI:EU:C:2021:974 e *Poland v Parliament and Council* (C-157/21) ECLI:EU:C:2021:975.



Il Regolamento in oggetto introduce un meccanismo di condizionalità alla luce del quale, in caso di violazioni del principio della *rule of law* che impattino sugli interessi finanziari e sul budget dell'Unione, la Commissione può giungere alla sospensione dei fondi europei verso lo Stato inadempiente.

Nota è la storia di questo Regolamento, che è stato approvato, non senza resistenze, nel dicembre 2020, contestualmente al bilancio pluriennale dell'Unione 2021-2027, dopo che una primissima versione dello stesso era stata proposta dalla Commissione nel 2018 e poi significativamente emendata alla luce delle considerazioni critiche del Servizio Legale del Consiglio e del Parlamento Europeo.<sup>3</sup>

L'approvazione del Regolamento si colloca al crocevia tra dinamiche politiche e aspetti più strettamente giuridici e riguarda una delle questioni più urgenti che l'Unione si trova ad affrontare: la presenza di Stati membri che ignorano o sfidano i valori fondamentali dell'UE, valori ai quali avevano aderito in sede di accesso all'Unione Europea. Si tratta di una questione estremamente delicata, che tocca corde sensibili relative alla natura stessa dell'Unione, alle relazioni tra l'Unione e gli Stati membri e alle tensioni costituzionali che, sebbene sempre presenti nella storia dell'Unione e inevitabili in un ordinamento composito, si sono esacerbate con il deteriorarsi delle relazioni con Polonia e Ungheria.

Sin dalle prime battute della crisi della *rule of law* in Polonia e Ungheria l'Unione ha cercato di adattare i meccanismi preesistenti o di adottare nuove misure capaci di far fronte a tale crisi, inedita nel panorama dell'integrazione. Un compito non facile, che l'Unione ha dovuto esercitare muovendosi sulla linea rossa che divide la protezione dei valori fondamentali dell'UE da un lato, e

<sup>2</sup> Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget.

<sup>3</sup> Sull'*iter* di adozione del regolamento cfr. A. BARAGGIA, M. BONELLI, *Linking Money to Values: the new Rule of Law Conditionality Regulation and its constitutional challenges*, in «German Law Journal», vol. 23, n. 2, 2020, pp. 131-156. Si veda anche M. FISICARO, *Rule of Law Conditionality in EU Funds: The Value of Money in the Crisis of European Values*, in «European Papers», vol. 4, n. 3, 2019, pp. 695-722 e N. KIRST, *Rule of Law Conditionality: The Long-awaited Step Towards a Solution of the Rule of Law Crisis in the European Union?*, in «European Papers», vol. 6, n. 1, 2021, pp. 101-110.



la sovranità e le identità nazionali degli Stati Membri, dall'altro. Gli strumenti fino ad ora utilizzati, la procedura dell'Art. 7 TUE, la procedura di infrazione ex art. 258 TFUE e i meccanismi di dialogo politico e di *soft law* si sono rivelati, ad oggi, poco efficaci.

Il Regolamento in questione deve essere, dunque, contestualizzato in questo processo giuridico e politico volto a trovare uno strumento legittimo – rientrando cioè nelle competenze conferite all'UE – per affrontare la crisi dello stato di diritto che attraversa alcuni Stati Membri e che potrebbe estendersi ad altri contesti nazionali.

Da un punto di vista giuridico, il testo finale del Regolamento ha introdotto diverse modifiche, accogliendo con favore le preoccupazioni del Servizio giuridico del Consiglio, tra le quali vale la pena menzionare l'introduzione del requisito del "collegamento sufficientemente diretto" tra violazione dello stato di diritto e danno agli interessi finanziari dell'Unione. Tale requisito garantisce che il meccanismo di condizionalità sia strettamente ancorato all'esecuzione del bilancio dell'Unione e non trascenda i limiti di competenza dell'UE. A ciò si aggiunga che l'applicazione del meccanismo di condizionalità è limitata alle violazioni dello Stato di diritto individuate all'articolo 4, paragrafo 2 del Regolamento<sup>4</sup> e non può estendersi a qualsiasi carenza generalizzata dello stato di diritto.

<sup>4</sup> Art. 4, par. 2, Reg. 2020/2092: «2. Ai fini del presente regolamento, una violazione dei principi dello Stato di diritto interessa uno o più dei seguenti aspetti:

a) il corretto funzionamento delle autorità che eseguono il bilancio dell'Unione, compresi i prestiti e altri strumenti garantiti dal bilancio dell'Unione, in particolare nell'ambito delle procedure di appalto pubblico o di concessione di sovvenzioni;

b) il corretto funzionamento delle autorità preposte al controllo, alla sorveglianza e all'audit finanziari, nonché il corretto funzionamento di sistemi efficaci e trasparenti di gestione e responsabilità finanziarie;

c) il corretto funzionamento dei servizi responsabili delle indagini e dell'azione penale nelle indagini e nel perseguimento delle frodi, comprese le frodi fiscali, della corruzione o di altre violazioni del diritto dell'Unione che riguardano l'esecuzione del bilancio dell'Unione o la tutela degli interessi finanziari dell'Unione;

d) l'effettivo controllo giurisdizionale, da parte di organi giurisdizionali indipendenti, delle azioni od omissioni compiute dalle autorità di cui alle lettere a), b) e c);



Saggi

to in uno Stato Membro. La definizione, non esaustiva, delle violazioni dello stato di diritto ai fini dell'attivazione del Regolamento, se da un lato limita la portata applicativa del meccanismo stesso, dall'altro rappresenta un aspetto cruciale del Regolamento che stabilisce – per la prima volta in una fonte di diritto derivato dell'Unione – diversi principi e norme che contribuiscono a rendere operativo il valore dello stato di diritto dell'articolo 2 TUE, per ciò stesso rendendolo un valore giustiziabile nell'ambito della competenza dell'UE.

Da una prospettiva più politica, la possibilità di attivare il Regolamento è stata ritardata dopo le controverse (sia in termini di legittimità che di opportunità) conclusioni del Consiglio europeo (EUCO). Queste hanno sospeso l'applicazione del Regolamento fino a quando la Corte di giustizia, adita da uno degli Stati membri in un ricorso di annullamento, si fosse pronunciata sulla questione e fino a quando la Commissione, a sua volta a seguito della decisione della Corte di giustizia, non avesse elaborato le linee guida per l'applicazione del Regolamento.<sup>5</sup>

La Corte di giustizia nelle cause C-156/21 e C-157/21 ha confermato la legittimità del Regolamento, affermandone la compatibilità con i trattati e il diritto dell'UE, aprendo così la strada all'adozione delle linee guida della Commissione, emanate nel marzo 2022, le quali rendono il meccanismo pienamente operativo.

e) la prevenzione e la sanzione delle frodi, comprese le frodi fiscali, della corruzione o di altre violazioni del diritto dell'Unione che riguardano l'esecuzione del bilancio dell'Unione o la tutela dei suoi interessi finanziari, nonché l'imposizione di sanzioni effettive e dissuasive nei confronti di destinatari da parte degli organi giurisdizionali nazionali o delle autorità amministrative;

f) il recupero dei fondi indebitamente versati;

g) l'effettiva e tempestiva collaborazione con l'OLAF e, se lo Stato membro interessato vi aderisce, con la EPPO ai sensi degli atti dell'Unione applicabili e conformemente al principio di sincera cooperazione;

h) altre situazioni o condotta di autorità rilevanti per la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o per la tutela dei suoi interessi finanziari».

<sup>5</sup> Si veda criticamente, K.L. SCHEPPELE, L. PECH, S. PLATON, *Compromising the Rule of Law while Compromising on the Rule of Law*, in *VerfBlog*, 13 dicembre 2020, <https://verfassungsblog.de>; A. ALEMANNO, M. CHAMON, *To Save the Rule of Law you Must Apparently Break It*, in *VerfBlog*, 11 dicembre 2020.



Le due sentenze, simili ma non precisamente sovrapposte, possono essere lette seguendo due percorsi diversi ma intrecciati: da un lato, la risposta precisa – quasi meticolosa – alle singole denunce dei ricorrenti e, dall'altro, le implicazioni più generali di natura costituzionale relative all'introduzione di un regime di condizionalità per le violazioni dello Stato di diritto. L'insolita struttura delle sentenze si riverbera anche da un punto di vista argomentativo, con una sorta di alternanza tra dichiarazioni espansive sui valori dell'Unione - con riferimento ai concetti di identità (identità UE e identità degli Stati membri), solidarietà e fiducia reciproca - e dichiarazioni limitanti, che sembrano riconoscere le tensioni tra l'UE e gli Stati membri e i limiti intrinseci degli strumenti utilizzati per risolvere tali tensioni alla luce del principio di competenza.

La Corte di giustizia nelle sentenze in commento, fornisce inoltre un'istantanea perfetta dello stato attuale delle relazioni tra l'UE e i suoi Stati membri, delle sfide che il sistema dell'UE deve affrontare dopo l'adesione di nuovi membri e, in generale, della natura dell'Unione. Allo stesso tempo, però, la Corte va oltre: basandosi sulla sua precedente giurisprudenza sui principi dell'UE e sull'indipendenza della magistratura (giudici portoghesi<sup>6</sup>, *Repubblika*<sup>7</sup>, *LM*<sup>8</sup>) e sulla base del testo del Regolamento sulla condizionalità, ha colto l'occasione per promuovere una comprensione sistemica e normativa dei valori dell'UE di cui all'articolo 2 TUE, definendo l'identità dell'UE e stabilendo un solido precedente per la protezione dei valori europei nei confronti degli Stati membri che deliberatamente sfidano questi valori.

Il presente contributo, prendendo spunto dalle sentenze in parola, si articola in tre parti, volte ad esplorare le possibili conseguenze costituzionali del meccanismo di condizionalità sulla natura dell'Unione. Nella prima parte si analizza il tema del crescente utilizzo degli strumenti di condizionalità nell'Unione Europea al fine di mettere in evidenza un *trend* di continua espansione della condi-

<sup>6</sup> Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16) ECLI:EU:C:2018:117.

<sup>7</sup> *Repubblika* (C-896/19), ECLI:EU:C:2021:311.

<sup>8</sup> *PPU LM*, C-216/18 ECLI:EU:C:2018:586.



zionalità come strumento costituzionale dell'Unione. La seconda parte affronta un ulteriore aspetto di rilievo costituzionale, ovvero il rapporto tra solidarietà e condizionalità; infine la terza parte guarda all'impatto della condizionalità sui futuri processi di allargamento dell'Unione.

## 2. La condizionalità come strumento “costituzionale” dell'Unione

Una piena comprensione della portata del Regolamento relativo alla protezione dello stato diritto, richiede una sua contestualizzazione nell'ambito del più generale tema dell'utilizzo di meccanismi di condizionalità nell'Unione Europea. La condizionalità introdotta dal Regolamento 2020/209 non è, infatti, un nuovo strumento di regolamentazione nell'ambito del diritto dell'Unione.

Originariamente la condizionalità è stata utilizzata dall'UE nelle sue relazioni esterne: i meccanismi di condizionalità politica, infatti, sono stati utilizzati fin dagli anni Novanta negli accordi commerciali e nelle politiche di sviluppo con paesi terzi<sup>9</sup>. Inoltre, a partire dagli anni Novanta, l'Unione europea ha poi messo in atto una solida struttura di condizionalità per la sua politica di allargamento. Sia l'adesione stessa che l'assistenza finanziaria e tecnica durante l'intero processo di adesione sono divenute subordinate al fatto che i paesi candidati compissero continui progressi nell'ambito dei criteri di Copenaghen<sup>10</sup>, compresi i criteri politici che richiedono il rispetto della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti umani<sup>11</sup>. La condizionalità di preadesione è stata un tema

<sup>9</sup> S. POLI, *The Principle of Conditionality in the EU's Relations with its Neighbours: its Evolution and Reconciliation with the Principle of Consistency*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n. 3, 2018, p. 525.

<sup>10</sup> E. CUKANI, *Condizionalità europea e giustizia illiberale: from outside to inside? I casi di Ungheria, Polonia e Turchia*, Editoriale Scientifica, Napoli 2021.

<sup>11</sup> A. ALBI, *EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe*, Cambridge University Press, Cambridge 2005; M. CREMONA, *EU Enlargement: solidarity and conditionality*, in «European Law Review», vol. 30, n. 1, 2005, pp. 3-22.



centrale nella letteratura sull'allargamento dell'UE<sup>12</sup>, che ha evidenziato le possibili conseguenze controverse della condizionalità, ovvero la scarsa efficacia nell'ottenere i risultati sperati ma soprattutto la creazione di possibili tensioni tra Unione e Stati. Sempre nel campo delle relazioni esterne, anche la politica europea di vicinato contiene elementi di condizionalità<sup>13</sup>.

Tuttavia, soprattutto nell'ultimo decennio si è assistito a un cambiamento cruciale nel modo in cui la condizionalità viene utilizzata dalle istituzioni europee, poiché l'UE si è sempre più affidata agli strumenti di condizionalità internamente, cioè nei confronti dei propri Stati membri. Lo ha fatto in diversi settori. Per mantenere i benefici della condizionalità di preadesione, ad esempio, l'UE ha incluso clausole di condizionalità negli accordi di adesione e quindi ha collegato informalmente l'adesione a Schengen ai progressi nell'ambito del meccanismo di Cooperazione e Verifica nel caso di Bulgaria e Romania. Un altro uso più generalizzato della condizionalità, che si applica a tutti gli Stati membri senza distinzione, sono i cosiddetti strumenti di condizionalità di spesa, che collegano l'erogazione della maggior parte dei programmi di finanziamento dell'UE al rispetto di un ampio insieme di norme e *standard*.

I primi meccanismi di condizionalità di spesa sono stati introdotti già nel 1990, in particolare per la politica agricola comune (PAC), in cui l'UE ha collegato il finanziamento al raggiungimento di determinati obiettivi ambientali. Da allora i meccanismi di condizionalità di spesa sono cresciuti notevolmente sia in termini di ambito di applicazione, in quanto si applicano a un maggior numero di programmi di finanziamento, sia in termini di contenuto sostanziale, poiché sono state attribuite sempre più condizioni all'erogazione dei finanziamenti.

Dopo le misure già significative adottate nell'ambito del precedente Regolamento "Disposizioni comuni" (*Common Provision Regulation - CPR*) per il Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020, che ha introdotto diverse condi-

<sup>12</sup> F. SCHIMMELFENNIG, U. SEDELMEIER, *The Europeanization of Eastern Europe: the external incentives model revisited*, in «Journal of European Public Policy», vol. 27, n. 6, 2020, pp. 814-833.

<sup>13</sup> G. SASSE, *The European Neighbourhood Policy: Conditionality Revisited for the EU's Eastern Neighbours*, in «Europe-Asia Studies», vol. 60, n. 2, 2008, pp. 295-316.



zioni ex ante che gli Stati membri dovevano soddisfare per accedere ai fondi europei, il nuovo CPR<sup>14</sup>, approvato nel giugno 2021, compie un ulteriore passo avanti. Trasforma il regime di condizionalità ex ante in un sistema di “condizioni abilitanti”, con 4 condizioni orizzontali e 16 tematiche da monitorare durante l’intero periodo di bilancio e la possibilità di sospendere i finanziamenti in qualsiasi fase del processo. Esso rafforza, inoltre, le condizioni relative al rispetto dei diritti fondamentali nell’uso dei fondi europei.

La condizionalità è stata poi uno strumento fondamentale durante la crisi dell’Eurozona. Come ampiamente studiato in dottrina, i memoranda, firmati dagli Stati membri che si trovavano in difficoltà economiche e finanziarie al fine di ricevere assistenza finanziaria, sono stati caratterizzati da un forte regime di condizionalità<sup>15</sup>. La condizionalità è diventata anche una caratteristica distintiva del meccanismo europeo di stabilità (MES) ed è stata ufficialmente riconosciuta dalla Corte di giustizia nel caso Pringle<sup>16</sup>. Inoltre, è nel settore specifico della governance macroeconomica che la condizionalità ha trovato il suo primo riconoscimento formale nei trattati: l’articolo 136, paragrafo 3, del TFUE, modificato nel 2011, stabilisce che l’assistenza finanziaria dell’UE, per essere compatibile con i trattati, deve essere soggetta a “rigorosa condizionalità”. Più in generale, nell’ambito dell’UEM la condizionalità giuridica è emersa come «the most effective tool for enforcing fiscal constraints»<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Regulation (EU) 2021/1060 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund Plus, the Cohesion Fund, the Just Transition Fund and the European Maritime, Fisheries and Aquaculture Fund and financial rules for those and for the Asylum, Migration and Integration Fund, the Internal Security Fund and the Instrument for Financial Support for Border Management and Visa Policy.

<sup>15</sup> A.M. GUERRA MARTINS, *Constitutional Judge, Social Rights and Public Debt Crisis – the Portuguese Constitutional Case Law*, in «Maastricht Journal of European and Comparative Law», vol. 22, n. 5, 2015, p. 678.

<sup>16</sup> Thomas Pringle v. Government of Ireland and Others. Case C-370/12 ECLI:EU:C:2012:756.

<sup>17</sup> F. COSTAMAGNA, A. MIGLIO, *Sanctions in the EMU Economic Pillar*, in S. MONTALDO, F. COSTAMAGNA, A. MIGLIO (eds.), *EU Law Enforcement - The Evolution of Sanctioning Powers*, Routledge, London 2020, pp. 139-160.





Lo stesso programma *NextGenEU* si avvale di strumenti simili alla condizionalità, in quanto i piani nazionali per la ripresa e la resilienza devono essere presentati alla Commissione e infine approvati dal Consiglio e devono essere in linea con le raccomandazioni specifiche per Paese nell'ambito del semestre europeo. Ai sensi del Regolamento sul meccanismo per la ripresa e la resilienza, l'erogazione concreta delle sovvenzioni dipenderà dall'adempimento di *target* intermedi e compiti specifici e può essere sospesa nel caso in cui uno Stato membro violi i requisiti posti dall'UE.

Mentre è vero che queste forme di condizionalità differiscono dai meccanismi di rigorosa condizionalità del MES, il pacchetto di *NextGenEU* e il nuovo Regolamento sulla condizionalità dello Stato di diritto certamente sono l'emblema del fatto che la condizionalità sia ormai uno strumento costituzionale dell'Unione<sup>18</sup>, ovvero sia uno strumento volto a affrontare le tensioni di natura costituzionale che percorrono l'ordinamento Europeo e segnano il rapporto di quest'ultimo con gli Stati membri.

Guardando al quadro più ampio, è chiaro che oggi l'uso della condizionalità nel diritto dell'UE stia diventando sistemico. In particolare, forme di "condizionalità di esecuzione" (ossia meccanismi di condizionalità il cui obiettivo è far rispettare altri obblighi del diritto primario o derivato dell'UE) sono spesso introdotte in ambiti in cui l'utilizzo di altri strumenti ordinari si è rivelato impraticabile o scarsamente efficace, come il rispetto dei requisiti macroeconomici e ora dello Stato di diritto e dei valori comuni dell'articolo 2 TUE<sup>19</sup>.

Si tratta spesso di questioni con una forte dimensione "federale", che l'Unione fatica ad affrontare utilizzando i suoi tradizionali meccanismi di *enfor-*

<sup>18</sup> T. TRIDIMAS, *Editorial Note: Recovery Plan and Rule of Law Conditionality: A New Era Beckons?*, in «Croatian Yearbook of European Law & Policy», vol. 16, n. 1, 2020, pp. VII-XXI.

<sup>19</sup> M. BLAUBERGER, V. VAN HÜLLEN, *Conditionality of EU funds: an instrument to enforce EU fundamental values?*, in «Journal of European Integration», vol. 43, n. 1, 2021, pp. 1-16; v. anche K.L. SCHEPPELE, D. KOCHENOV, B. GRABOWSKA-MOROZ, *EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union*, in «Yearbook of European Law», vol. 39, n. 1, 2020, pp. 3-121.



*cement*, e, al contempo manca di strumenti coercitivi tipici delle federazioni. In queste situazioni di autorità limitata, la condizionalità fornisce una valida forma alternativa di esercizio del potere.

Il Regolamento sulla *rule of law conditionality* si colloca dunque in questo trend di costante utilizzo di strumenti di condizionalità, ma vi è di più: le decisioni della Corte che riconoscono la legittimità di un meccanismo di condizionalità orizzontale, da un lato sanciscono in via definitiva la natura costituzionale dello strumento e dall'altro aprono alla possibilità di nuove forme di condizionalità nell'UE, non solo a protezione della *rule of law*, ma di altri valori dell'Unione. Afferma infatti la Corte «i valori contenuti nell'articolo 2 TUE sono stati identificati e sono condivisi dagli Stati membri. Essi definiscono l'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune. Pertanto, l'Unione deve essere in grado, nei limiti delle sue attribuzioni previste dai trattati, di difendere detti valori.

Ne consegue che, conformemente al principio di attribuzione delle competenze sancito all'articolo 5, paragrafo 2, TUE, nonché al principio di coerenza delle politiche dell'Unione previsto all'articolo 7 TFUE, il valore comune all'Unione e agli Stati membri costituito dallo Stato di diritto, il quale fa parte dei fondamenti stessi dell'Unione e del suo ordinamento giuridico, è idoneo a fondare un meccanismo di condizionalità rientrante nella nozione di «regole finanziarie» ai sensi dell'articolo 322, paragrafo 1, lettera a), TFUE»<sup>20</sup>.

### 3. Condizionalità e solidarietà

Come si evince nelle decisioni in parola, uno degli aspetti più meritevoli di riflessione riguarda il rapporto tra condizionalità e solidarietà.

La solidarietà è un principio fondamentale richiamato nell'art. 2 TUE, che si riflette anche nell'impegno finanziario dell'Unione e la cui attuazione si basa

<sup>20</sup> C-157/12 parr. 145-146.



sulla fiducia reciproca tra gli Stati membri, che a sua volta si nutre del rispetto comune dei valori fondamentali, compreso lo Stato di diritto.

Il dibattito sulla solidarietà nell'UE può essere fatto risalire alle prime fasi del processo di integrazione ed è stato al centro dello sviluppo della politica di coesione dell'UE<sup>21</sup>. La solidarietà è venuta in rilievo durante la risposta dell'UE alla crisi economica<sup>22</sup> e, più recentemente, durante la pandemia di Covid-19<sup>23</sup>. La solidarietà, dunque, è indubbiamente al centro del processo di integrazione europeo, ma rimane ancora un concetto ambiguo la cui essenza e portata operativa mancano ancora di una compiuta teorizzazione. La solidarietà europea è in particolare intrappolata nelle tensioni sopra menzionate tra Unione e Stati membri: il principio di solidarietà fatica a trovare piena attuazione anche alla luce del fatto che le politiche sociali e fiscali sono ancora radicate a livello nazionale.

Questa debolezza intrinseca nella realizzazione del principio di solidarietà ha un'implicazione più ampia sulle potenzialità dell'Unione come comunità politica: come sottolineato da Maduro, senza solidarietà, «there can be no true social contract capable of legitimizing the emerging European polity, and the consequences would be either a return to a less advanced form of integration... or, if the current model continues to be stretched, a crisis of social legitimacy which may manifest itself in increased national challenges to European policies (whose redistributive effects are not understood and accepted)».<sup>24</sup>

In assenza di un'unione fiscale e di un meccanismo di perequazione tipico degli Stati federali, uno degli strumenti che permea la redistribuzione dei fondi

<sup>21</sup> A. SANGIOVANNI, *Solidarity in the European Union*, in «Oxford Journal of Legal Studies», vol. 33, n. 2, 2013, pp. 213-241; S. FERNANDES, E. RUBIO, *Solidarity within the Eurozone: how much, what for, for how long?*, in «Notre Europe Policy Paper», n. 51, 2012.

<sup>22</sup> V. BORGER, *The Currency of Solidarity: Constitutional Transformation during the Euro Crisis*, Cambridge University Press, Cambridge 2020.

<sup>23</sup> M. P. MADURO, P. W. KAHN, *Democracy in Times of Pandemic: Different Futures Imagined*, Cambridge University Press, Cambridge 2020.

<sup>24</sup> M. POIARES MADURO, *Europe's Social Self: 'The Sickness unto Death'*, in J. SHAW (ed.), *Social Law and Policy in an Evolving European Union*, Hart, Oxford 2000, p. 347.



nell'Unione è proprio la condizionalità. La realizzazione del principio di solidarietà è, dunque, spesso legata all'uso di schemi condizionali per distribuire fondi. Uno degli esempi più evidenti è la condizionalità di spesa, cui si è già fatta menzione, che collega l'erogazione della maggior parte dei programmi di finanziamento dell'UE al rispetto di un ampio insieme di regole e standard.

Il legame tra solidarietà e condizionalità è, tuttavia, piuttosto controverso se guardiamo ai sistemi di condizionalità attuati durante la crisi dell'Eurozona, che sembrano contraddire il principio di solidarietà.

Guardando ai diversi regimi, dalla condizionalità macro-economica a quello dello stato di diritto, la logica che lega la solidarietà alla condizionalità (una relazione le cui implicazioni concettuali devono ancora essere approfondite) deriva dalla necessità di garantire che l'assistenza finanziaria che proviene dall'UE agli Stati membri in difficoltà – in tal modo attuando il valore della solidarietà – sia utilizzata dallo Stato membro beneficiario in base allo scopo del regime di finanziamento, all'obiettivo politico dell'UE e nel rispetto dei valori dell'Unione. In effetti, nel caso dello Stato di diritto, l'obiettivo è proteggere, attraverso le competenze finanziarie, i valori fondamentali e fondanti dell'UE dalle sfide poste dagli Stati membri, che stanno attuando a loro volta riforme divisive e controverse.

In questo intreccio, il sistema di condizionalità introdotto dal Regolamento diventa non solo uno strumento capace di legare solidarietà e responsabilità ma anche uno strumento efficace per risolvere le rotture e gestire i conflitti in un sistema costituzionale composito, come quello europeo, ma sempre – come ricorda con cautela la Corte – nei limiti dei poteri previsti dai Trattati.

Pertanto, la condizionalità è sancita come strumento di natura costituzionale, chiamato ad attuare i valori fondamentali dell'Unione, che si aggiunge – senza eluderli – ad altri strumenti a disposizione delle istituzioni europee per tutelare i valori fondamentali, tra cui l'articolo 19 TUE, l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali e, naturalmente, l'articolo 7 TUE.



#### 4. Condizionalità e futuro dell'Unione Europea

Le decisioni della Corte di giustizia circa la legittimità del Regolamento 2020/2092 si sono da subito intrecciate con i drammatici eventi legati alla guerra in Ucraina, per almeno due ordini di ragioni.

Da un lato, a seguito dell'aggressione russa, la prospettiva di un accesso dell'Ucraina all'Unione si è fatto sempre più attuale, fino alla formalizzazione della candidatura di Ucraina e Moldavia.

Dall'altro gli eventi ucraini hanno contribuito a rompere il fronte di Visegrad, con particolare riferimento alla posizione di Ungheria e Polonia. Mentre infatti quest'ultima si è fin da subito presentata come importante baluardo dell'Unione a Est, svolgendo un prezioso ruolo in tema di accoglienza dei rifugiati ucraini, la prima ha mantenuto una posizione più ambigua nei confronti della Russia.

In riferimento a quest'ultimo profilo, la diversa posizione di Ungheria e Polonia rispetto alla Russia può essere vista con un certo favore pragmatico, laddove si spezzerebbe quell'alleanza tra paesi che stanno sperimentando una fase di decadimento democratico<sup>25</sup> e che fino ad ora hanno fatto da scudo e da linea di resistenza rispetto all'attivazione di meccanismi sanzionatori di violazioni dello stato di diritto. Non solo. La diversa posizione di Polonia e Ungheria avrà ripercussioni anche sull'attivazione del meccanismo di condizionalità. Non a caso, infatti, la Commissione ha avviato la procedura per giungere alla sospensione dei fondi nei confronti dell'Ungheria, mentre in riferimento alla Polonia

<sup>25</sup> I casi di Ungheria e Polonia sono da tempo oggetto di studio alla luce delle teorie del decadimento democratico che cercano di identificare i caratteri di queste esperienze costituzionali che si allontanano dal modello delle democrazie liberali. Esse sono state variamente definite come democrazie illiberali, legalismi autocratici, nuove autocrazie, regimi ibridi. Per una approfondita analisi della terminologia utilizzata dalla dottrina si rimanda a T.G. DALY, *Democratic Decay: Conceptualising an Emerging Research Field*, in «Hague J Rule Law», n. 11, 2019, pp. 9-36. Sul concetto di legalismo autocratico si veda in particolare K.L. SCHEPPELE, *Autocratic Legalism*, in «University of Chicago Law Review», vol. 85, n. 2, pp. 545-583.



ha addirittura approvato il Recovery Plan, pur inserendo delle *milestones* per verificare i progressi nella tutela dello stato di diritto.

Nel caso ungherese, in particolare, la Commissione, dopo aver avviato la procedura prevista dal Regolamento condizionalità, è giunta, il 18 Settembre 2022, a proporre al Consiglio di sospendere il 65% di tre fondi operativi per il periodo 2021-2027, finanziati dallo European Regional Development Fund (ERDF), dal Cohesion Fund (CF), dal Just Transition Fund (JTF) e dall'European Social Fund Plus (ESF+). La Commissione ha inoltre trasmesso al Consiglio le riforme<sup>26</sup> che il governo ungherese si è impegnato ad affrontare, in particolare in materia di lotta alla corruzione, per evitare la sospensione di tali fondi. Il Consiglio è chiamato a pronunciarsi sulla decisione di sospendere i finanziamenti, anche alla luce delle riforme approvate dal governo ungherese, entro il 18 Dicembre 2022. Intanto, però, la Commissione ha anche aperto alla possibilità di approvare il Recovery Plan ungherese. L'approvazione del Recovery Plan infatti non sarebbe incompatibile con la contestuale attivazione del Regolamento condizionalità, il quale si applica solo ai fondi già in essere e non potrebbe quindi bloccare l'approvazione del Recovery Plan. Ovviamente su una simile decisione peserebbe una incongruenza<sup>27</sup> di fondo: da un lato si propone la sospensione dei fondi per violazioni dello stato di diritto e dall'altro si dà il via libera a nuove erogazioni (ancorché condizionate). I destini del Recovery Plan e del Regolamento condizionalità sono, dunque, di fatto intrecciati. Tale intersezione emerge se si considera il fatto che, ai fini dell'approvazione del Recovery Plan e dell'esborso della prima parte dei fondi previsti dallo stesso, la Commissione ha recentemente posto nei confronti dell'Ungheria come condi-

<sup>26</sup> Per un'analisi delle riforme proposte si veda K.L. SCHEPPELE, G. MÉSZÁROS, *Trusting Hungary with Billions of Euros: Still a Big Risk (Hungary's Anti-Corruption Program, Part IV)*, in *VerfBlog*, 18 novembre 2022, <https://verfassungsblog.de/trusting-hungary-with-billions-of-euros/>.

<sup>27</sup> Si tratta di un'incongruenza ampiamente rilevata in dottrina: K.L. SCHEPPELE, J. MORIJN, *Are Hungary's EU Funds Being Cut (or Not)? Funding Confusions, Separate Tracks and What May Lie Ahead*, in *VerfBlog*, 14 novembre 2022, <https://verfassungsblog.de/are-hungarys-eu-funds-being-cut-or-not/>.



zione preliminare il raggiungimento di 27 *milestones*: 21 delle quali rispecchiano le 17 *milestones* richieste dalla Commissione in applicazione del Regolamento condizionalità, 4 riguardano l'indipendenza del giudiziario e 2 sono collegate al sistema di audit e di controllo.

Se il destino ungherese è ancora incerto, sia dal punto di vista dell'applicazione del Regolamento condizionalità che del *NextGenEU*, l'apertura della Commissione nei confronti della Polonia, con l'approvazione del Recovery Plan, è stata aspramente criticata in dottrina<sup>28</sup>, che ha sottolineato la scarsa volontà della Commissione di opporsi con fermezza agli ordinamenti di Ungheria e Polonia<sup>29</sup> che sembrano sfidare i valori fondamentali su cui l'Unione si fonda, rimanendo lo stesso piuttosto inerte. Tuttavia chi scrive ritiene che, per ragioni di natura politica, in particolare alla luce del ruolo svolto dalla Polonia nella crisi ucraina, la Commissione ha cercato di instaurare l'ennesimo processo dialogico con le autorità polacche nella speranza di ottenere qualche risultato – anche parziale e graduale – nella lotta alla crisi della rule of law ed evitando di esacerbare le tensioni, già presenti all'interno dell'Unione.

Giova anche ricordare che mentre nel caso ungherese l'attivazione del meccanismo di condizionalità – ovvero la dimostrazione di un link diretto tra la violazione della rule of law e il danno al bilancio dell'Unione – appare meno problematico per via dei problemi di corruzione che affliggono il sistema, nel caso polacco, con riferimento alle riforme giudiziarie, la dimostrazione della sussistenza di un legame diretto con gli interessi finanziari dell'Unione è piuttosto ardua da addurre. La strada di attivazione del Regolamento condizionalità nel caso polacco non solo, dunque, è politicamente poco plausibile nel breve periodo, ma è anche giuridicamente più difficile da portare a compimento con successo.

<sup>28</sup> L. PECH, *Covering Up and Rewarding the Destruction of the Rule of Law One Milestone at a Time*, in *VerfBlog*, 21 giugno 2022, <https://verfassungsblog.de/covering-up-and-rewarding-the-destruction-of-the-rule-of-law-one-milestone-at-a-time/>.

<sup>29</sup> R.D. KELEMEN, *Appeasement, ad infinitum*, in «Maastricht Journal of European and Comparative Law», vol. 29, n. 2, 2022, pp. 177-181.



*Saggi*

Per quanto riguarda, infine, il tema di un nuovo processo di allargamento dell'Unione che sembra essersi aperto con le candidature di Ucraina e Moldova e con il fronte dei Balcani occidentali ancora in evoluzione, le sentenze in materia di condizionalità non potevano essere più tempestive: alla luce delle problematiche emerse a seguito dell'allargamento nei paesi dell'Est Europa degli anni 2000, le sentenze in commento suonano infatti come un monito, laddove ci ricordano che «conformemente all'articolo 49 TUE, il rispetto di tali valori costituisce una condizione preliminare per l'adesione all'Unione di qualsiasi Stato europeo che chieda di diventare membro dell'Unione<sup>30</sup>» e che «il rispetto di tali valori non può essere ridotto a un obbligo cui uno Stato candidato è tenuto al fine di aderire all'Unione e dal quale potrebbe sottrarsi in seguito alla sua adesione<sup>31</sup>».

Un monito che, alla luce dei prossimi sviluppi nel processo di integrazione non può che costituire un principio guida per definire i tratti distintivi dello spazio costituzionale europeo che verrà.

<sup>30</sup> C-157/21 par. 142; C-156/21 par. 124.

<sup>31</sup> C-157/21 par. 144; C-156/21 par. 126.