



## Il regolamento condizionalità a protezione del bilancio europeo: quale prezzo per la tutela dello Stato di diritto nell'Unione europea?

**Martina Coli\***

SOMMARIO: 1. Introduzione: perché un nuovo strumento a tutela dei valori europei? – 2. Genesi e vicissitudini del regolamento 2020/2092. – 3. Profili giuridici del regolamento: gli aspetti più controversi e il valore aggiunto. – 4. Uno strumento efficace a tutela dello Stato di diritto? – 5. Conclusioni.

**1. L'introduzione del nuovo regolamento relativo ad un regime di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione (regolamento**

---

\* Dottoranda in *European and Transnational Legal Studies* presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Firenze e la *Faculty of Law* dell'Università di Maastricht. L'autrice desidera ringraziare il Professor Bruno Nascimbene e le Professoressa Paola Mori e Nicole Lazzarini per i preziosi spunti e suggerimenti ricevuti. Ogni errore, imprecisione o omissione è da attribuirsi esclusivamente all'autrice.

condizionalità)<sup>2</sup> ha acceso un ampio dibattito a livello sia accademico sia politico. Si tratta infatti di uno degli strumenti chiave e più innovativi nella *toolbox* dell'Unione a tutela della *rule of law* europea, ma la sua “fama” è altresì legata alle tormentate vicissitudini che hanno riguardato prima il suo *iter* legislativo e, successivamente, la sua applicazione.

Come è noto, le istituzioni europee hanno incontrato molte difficoltà nell'*enforcement* dei valori di cui all'art. 2 TUE – in particolare della *rule of law* – a fronte di fenomeni di sgretolamento e abbandono dello Stato di diritto (*rule of law backsliding*<sup>3</sup>) in alcuni Stati membri, tra cui Polonia e Ungheria<sup>4</sup>. Ciò è dovuto tanto ai limiti strutturali dei principali strumenti a tutela dei valori europei<sup>5</sup> – *in primis* le procedure

---

<sup>2</sup> Regolamento 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione.

<sup>3</sup> La nozione di *rule of law backsliding* è stata elaborata da Pech e Scheppele con riferimento a quelle situazioni di grave deterioramento dello Stato di diritto: “a process through which elected public authorities deliberately implement governmental blueprints which aim to systematically weaken, annihilate or capture internal checks on power with the view of dismantling the liberal democratic state and entrenching the long-term rule of the dominant party”. L. PECH, K. L. SCHEPPELE, *Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU* in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2017, p. 3 ss.

<sup>4</sup> I punti di riferimento di questa crisi possono essere individuati prima nell'ascesa di “Fidesz”, il partito guidato da Viktor Orbán, in Ungheria nel 2010 – e soprattutto nell'emanazione di una nuova “illiberale” costituzione nel 2011 – e, successivamente, nella vittoria elettorale del partito populista “Diritto e Giustizia” in Polonia nel 2015. In merito alla situazione ungherese si v. P. BÁRD, L. PECH, *How to build and consolidate a partly free pseudo democracy by constitutional means in three steps: The 'Hungarian model, Reconnect Working Paper*, 2019, p. 1 ss; A. DI GREGORIO, *L'Ungheria e i valori europei. Un matrimonio difficile*, in *DPCE online*, 17 settembre 2018; G. HALMAI, *From a Pariah to a Model? Hungary's Rise as an Illiberal Member State of the EU*, in *European Yearbook on Human Rights*, 2017, p. 1 ss; K. KOVÁCS, G. TÓTH, *Hungary's Constitutional Transformation*, in *European Constitutional Law Review*, 2011, p. 183 ss. Per una ricostruzione della situazione polacca, v. invece W. SADURSKI, *Poland's Constitutional Breakdown*, Oxford, 2019, L. PECH, P. WACHOWIEC, D. MAZUR, *Poland's Rule of Law Breakdown: A Five-Year Assessment of EU's (In)Action*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, 2021, p. 1 ss.

<sup>5</sup> Per una panoramica generale degli strumenti dell'Unione a tutela dei propri valori si v. M. CARTA, *Unione europea e tutela dello Stato di diritto negli Stati membri*, Bari, 2020 e le opere collettanee A. JAKAB e D. KOCHENOV, *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance*, Oxford, 2017; C. CLOSA, D. KOCHENOV (eds.), *Reinforcing the Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge, 2016.

ex art. 7 TUE<sup>6</sup> –, quanto alle strategie sbagliate e alla mancanza di volontà politica da parte delle istituzioni europee e degli Stati membri<sup>7</sup>. Di conseguenza, si è prodotta una vera e propria proliferazione di spunti dottrinali<sup>8</sup> e di nuovi strumenti *ad hoc* da parte delle istituzioni europee<sup>9</sup>. Tra questi, l'introduzione di un meccanismo di condizionalità in grado di subordinare l'erogazione dei fondi europei al rispetto dello

---

<sup>6</sup> In merito all'art. 7 TUE si v., *ex plurimis*: D. KOCHENOV, *Article 7 TEU: A Commentary on a Much Talked-about "Dead" Provision*, in *Polish Yearbook of International Law*, 2019, p. 165 ss.; L. BESSELINK, *The Bite, the Bark, and the Howl: Article 7 TEU and the Rule of Law Initiatives*, in A. JAKAB, D. KOCHENOV, *The Enforcement of EU Law and Values*, cit, p. 128 ss.; B. NASCIBENE, *Lo Stato di diritto e la violazione grave degli obblighi posti dal Trattato UE*, in *rivista.eurojus.it*, 2017; W. SADURSKI, *Adding Bite to a Bark: The Story of Article 7, EU Enlargement, and Jörg Haider*, in *Columbia Journal of European Law*, 2010, p. 385 ss.

<sup>7</sup> Per una ricostruzione degli interventi europei in risposta al *rule of law backsliding* ungherese e polacco si rimanda, senza pretesa di esaustività, a L. PECH, P. WACHOWIEC, D. MAZUR, *Poland's Rule of Law Breakdown: A Five-Year Assessment of EU's (In)Action*, in *Hague Journal on the Rule Law*, 2021, p. 1 ss.; P. MORI, *La questione del rispetto dello Stato di diritto in Polonia e in Ungheria: recenti sviluppi*, in *federalismi.it*, 2020, p. 166 ss.; M. ARANCI, *I recenti interventi della Corte di giustizia a tutela della rule of law in relazione alla crisi polacca*, in *europeanpapers.eu*, 2019, p. 271 ss.; A. CIRCOLO, *Il rispetto dei valori fondanti dell'Unione e l'attivazione della procedura di controllo alla luce delle recenti vicende di Polonia e Ungheria*, in *DPCE online*, 2019, p. 19 ss.

<sup>8</sup> Tra le proposte più interessanti e discusse si v., *ex plurimis*: A. VON BOGDANDY ET AL., *Reverse Solange—Protecting the Essence of Fundamental Rights*, in *Common Market Law Review*, 2012, p. 489 ss.; C. HILLION, *Poland and Hungary are withdrawing from the EU*, in *verfassungsblog.de*, 27 April 2020, [www.verfassungsblog.de/poland-and-hungary-are-withdrawing-from-the-eu/](http://www.verfassungsblog.de/poland-and-hungary-are-withdrawing-from-the-eu/); J. COTTER, *To Everything there is a Season: Instrumentalising Article 10 TEU to Exclude Undemocratic Member State Representatives from the European Council and the Council*, in *European Law Review*, 2022, p. 69 ss.

<sup>9</sup> Si v. in particolare le comunicazioni della Commissione: Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto, COM/2014/0158, dell'11 marzo 2014 e Relazione sullo Stato di diritto 2021, COM/2021/700. Sul Nuovo quadro si v.: N. LAZZERINI, *Le recenti iniziative delle istituzioni europee nel contesto della crisi dello Stato di diritto in Polonia: prove di potenziamento degli "anticorpi" dei Trattati?* in *Osservatorio sulle fonti*, 2018, p. 1 ss.; R. MASTROIANNI, *Stato di diritto o ragion di stato? La difficile rotta verso un controllo europeo del rispetto dei valori dell'Unione negli Stati membri*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, p. 605 ss. e E. CIMIOTTA, *La prima volta per la procedura di controllo sul rispetto dei valori dell'Unione prevista dall'art. 7 TUE? Alcune implicazioni per l'integrazione europea*, in *europeanpapers.eu*, 2016, p. 1253 ss. Sulla Relazione sullo Stato di diritto si v. invece: L. PECH, P. BÁRD, *The Commission's Rule of Law Report and the EU Monitoring and Enforcement of Article 2 TEU Values*, Studio per le commissioni LIBE e AFCD del Parlamento europeo, febbraio 2022.

Stato di diritto è certamente una delle proposte contemporaneamente più apprezzate e dibattute, soprattutto alla luce del fatto che Polonia e Ungheria sono tra i maggiori beneficiari dei fondi europei, in particolare quelli strutturali.

Il presente contributo si propone di valutare il valore aggiunto e la possibile efficacia dello strumento di condizionalità a difesa dei valori europei. *In primis* si proporrà una lettura del regolamento 2020/2092 volta a ricostruire brevemente le vicende relative alla sua approvazione e ad offrirne un contesto, a dimostrazione che non si tratta di uno strumento né radicale, né estraneo all'ordinamento dell'UE (par. 2). In secondo luogo, ci si concentrerà su due aspetti giuridici particolarmente controversi del regolamento, ossia la base giuridica e il rischio di sovrapposizione con le procedure *ex art. 7 TUE*, nonché il suo valore aggiunto (par. 3). Particolare attenzione verrà data alle sentenze “sorelle” della Corte di giustizia del 16 febbraio 2022 relative ai ricorsi di annullamento contro il regolamento presentati da Ungheria e Polonia<sup>10</sup>. Le due sentenze sono molto simili ma, come già sottolineato in dottrina<sup>11</sup>, non possono essere considerate “gemelle” in quanto i due Stati membri hanno presentato motivi di ricorso – nove l'Ungheria e undici la Polonia – formulati in maniera differente. Infine, si discuteranno i problemi di efficacia che sembrano affliggere l'attuale strumento e alcune ipotesi di modifica (par. 4).

2. Negli ultimi anni, il tema di una condizionalità relativa allo Stato di diritto è stato al centro del dibattito sulla tutela dei valori europei *ex art. 2 TUE*. Una prima proposta in questo senso, risalente al 2013, era contenuta nella lettera inviata dai Ministri degli Affari esteri di Germania, Olanda, Danimarca e Finlandia all'allora Presidente della Commissione Barroso, in cui sottolineava l'esigenza di esplorare nuove opzioni per incentivare il rispetto dello Stato di diritto fra cui, come

---

<sup>10</sup> Sentenze della Corte del 16 febbraio 2022, cause C-156/21, *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, e C-157/21, *Polonia c. Parlamento e Consiglio*.

<sup>11</sup> B. NASCIMBENE, *Stato di diritto, bilancio e Corte di giustizia*, in *rivista.eurojus.it*, 2022, p. 114 ss.; J. ALBERTI, *Adelante, presto, con juicio. Prime considerazioni sulle sentenze della Corte di giustizia che sanciscono la legittimità del “Regolamento condizionalità”*, in *rivista.eurojus.it*, 2022, p. 25 ss.

*extrema ratio* (“*last resort*”), anche la sospensione dei fondi europei<sup>12</sup>. Per quanto concerne il dibattito accademico, significativa fu la proposta di Scheppele relativa ad una procedura di infrazione cosiddetta “sistemica” al termine della quale si suggeriva la possibilità di sospendere i fondi europei, sebbene nell’ambito di una procedura *ex art.* 260 TFUE<sup>13</sup>.

In realtà non si trattava di proposte particolarmente innovative. La condizionalità – termine a cui si può ricondurre “la pratica di Stati e organizzazioni internazionali di subordinare aiuti e accordi di cooperazione con altri Paesi all’osservanza di una serie di requisiti, quali la stabilità finanziaria, la *good governance*, il rispetto per i diritti umani, la democrazia, la pace e la sicurezza internazionale”<sup>14</sup> – è uno strumento ben noto nell’ordinamento dell’Unione e variegatamente utilizzato<sup>15</sup>, seppure con alterne fortune, tanto a livello interno, ad esempio nell’ambito dell’Unione economica e monetaria<sup>16</sup>, quanto

---

<sup>12</sup> Lettera dei Ministri degli Affari esteri di Germania, Olanda, Danimarca al Presidente Barroso del 6 marzo 2013, [www.ia800905.us.archive.org/23/items/DutchGovernmentEU06032013/DutchGovernment%20EU\\_06-03-2013.pdf](http://www.ia800905.us.archive.org/23/items/DutchGovernmentEU06032013/DutchGovernment%20EU_06-03-2013.pdf)

<sup>13</sup> K. L. SCHEPPELE, *Enforcing the Basic Principles of EU Law through Systemic Infringement Actions*, in C. CLOSA, D. KOCHENOV, *Reinforcing the Rule of Law Oversight*, cit., p. 105 ss.

<sup>14</sup> C. PINELLI, “Conditionality”, in AA.VV., *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, 2013.

<sup>15</sup> Per un approfondimento sull’utilizzo della condizionalità economica nell’UE si v. A. BARAGGIA, *Ordinamenti giuridici a confronto nell’era della crisi: la condizionalità economica in Europa e negli Stati nazionali*, Torino, 2017.

<sup>16</sup> Una ben nota forma di condizionalità europea è certamente quella applicata nel contesto della crisi del debito sovrano. L’assistenza finanziaria nel quadro dell’Unione economica e monetaria è stata subordinata all’adozione di una serie di riforme strutturali dei sistemi fiscale e sociale degli Stati membri, generalmente stabilite in un memorandum di intesa concluso tra lo Stato beneficiario e la Commissione, o i Paesi prestatori, a seconda della natura intergovernativa o sovranazionale dei vari meccanismi. Si tratta di un sistema di condizionalità particolarmente invasiva nei sistemi interni degli Stati membri: nel contesto di quella che Kilpatrick considera la “euro-crisis law”, esso ha impattato fortemente sul sistema sociale degli Stati membri coinvolti, ma ha anche avuto ripercussioni costituzionali per il sistema giuridico dell’Unione. C. KILPATRICK, *Constitutions, Social Rights and Sovereign Debt States in Europe: A Challenging New Area of Constitutional Inquiry*, in T. BEUKERS, B. DE WITTE, C. KILPATRICK, *Constitutional Change Throughout Euro-Crisis Law*, Cambridge, 2017, p. 279 ss. Il tema della crisi del debito sovrano e dei suoi risvolti giuridici è stato oggetto di un’estesa trattazione dottrinale. In questa sede si rimanda, senza pretesa di esaustività a: G. ADINOLFI, M. VELLANO (a cura di), *La crisi del debito sovrano degli stati dell’area euro: profili giuridici*, Torino, 2013;

nell'azione esterna<sup>17</sup>. Inoltre, forme di condizionalità sono ampiamente impiegate nel settore dei finanziamenti europei<sup>18</sup>.

Nemmeno una condizionalità relativa ai valori europei è qualcosa di inedito. Il rispetto dei valori di cui all'art. 2 TUE è da lungo tempo un prerequisito essenziale per l'adesione all'Unione: inizialmente previsto tra i cosiddetti "criteri di Copenaghen" del 1993<sup>19</sup>, tale requisito è stato poi costituzionalizzato nell'attuale art. 49 TUE, che regola appunto la procedura di adesione<sup>20</sup>. Inoltre, nell'ambito del Meccanismo di cooperazione e verifica (MCV) previsto dagli accordi

---

F. MUNARI, *Crisi dell'euro e crisi delle regole: rule of law o ragion politica? Il diritto dell'Unione europea dinanzi a nuove sfide*, in O. PORCHIA (a cura di), *Governance economica europea*, Napoli, 2015, p. 33 ss.; F. DONATI, *Crisi dell'euro, Governance Economica e Democrazia nell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 2, 2013, p. 337 ss.; A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2012, p. 323 ss.; M. RUFFERT, *The European debt crisis and European Union law*, in *Common Market Law Review*, 2011, p. 1777 ss.

<sup>17</sup> La pratica dell'Unione di includere clausole relative al rispetto dei diritti umani e della democrazia negli accordi con i Paesi terzi è particolarmente consolidata. A titolo di esempio si può citare la decisione 2020/701, del 25 maggio 2020, sulla fornitura di assistenza macrofinanziaria ai Paesi partner dell'allargamento e del vicinato nel contesto della pandemia di Covid-19, che all'art. 2 subordina la concessione dell'assistenza finanziaria "alla condizione preliminare del rispetto, da parte del paese partner, di meccanismi democratici effettivi — compresi un sistema parlamentare multipartitico e lo Stato di diritto — e dei diritti umani". Si v. per una discussione in merito alla condizionalità nell'azione esterna dell'Unione: S. POLI, *The Principle of Conditionality in the EU's Relations with its Neighbours: its Evolution and Reconciliation with the Principle of Consistency*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2018, p. 525 ss.; S. ANGIOLI, *Il principio di condizionalità e la politica mediterranea dell'Unione europea*, Napoli, 2006; L. BARTELS, *Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements*, Oxford, 2005; A. TIZZANO, *L'azione dell'Unione europea per la promozione e la protezione dei diritti umani*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1999, p. 163 ss.

<sup>18</sup> Art. 62 del regolamento 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione. Per un'analisi della condizionalità relativa ai fondi europei si v. V. VIȚĂ, *Revisiting the Dominant Discourse on Conditionality in the EU: The Case of EU Spending Conditionality*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2017, p. 116 ss.; R. BIEBER, F. MAIANI, *Enhancing Centralized Enforcement of EU Law: Pandora's Toolbox?*, in *Common Market Law Review*, 2014, p. 1073 ss.

<sup>19</sup> Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Copenaghen, del 21-22 giugno 1993, punto A(iii).

<sup>20</sup> Ai sensi dell'art. 49 TUE "Ogni Stato europeo che rispetti i valori di cui all'articolo 2 e si impegni a promuoverli può domandare di diventare membro dell'Unione".

di adesione di Romania e la Bulgaria<sup>21</sup>, l'Unione ha di fatto condizionato l'ingresso dei due Paesi nello Spazio Schengen all'ottemperanza dei parametri del MCV, fortemente legati al rispetto dello Stato di diritto<sup>22</sup>. Oramai, la condizionalità ha assunto dunque un ruolo di primo piano e trasversale alle varie politiche dell'Unione<sup>23</sup>.

Ciononostante, le istituzioni europee si mostrarono inizialmente piuttosto reticenti a dare seguito alle prime proposte relative ad una condizionalità per lo Stato di diritto<sup>24</sup>, con la sola eccezione del Parlamento europeo<sup>25</sup>. Fu solo con l'avvicinarsi del nuovo Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027 che il vento in Commissione iniziò a cambiare. Ciò sia perché alcuni Commissari, *in primis* Öttinger and Jourova, allora responsabili delle Direzioni Generali Bilancio e Giustizia, non nascondevano il loro favore verso il meccanismo<sup>26</sup>, sia soprattutto a causa del progressivo peggioramento del livello dello Stato di diritto in Polonia attraverso numerosi attacchi all'indipendenza della magistratura. Nel maggio 2018 la Commissione finalmente presentò una proposta di regolamento intitolata “Tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri”<sup>27</sup>. Tale proposta era parte del pacchetto

---

<sup>21</sup> Si v., per la Romania, la decisione della Commissione 2006/928/CE e, per la Bulgaria, la Decisione 2006/929/EC, entrambe adottate il 13 dicembre 2006.

<sup>22</sup> A. SPENDZHAROVA, M. VACHUDOVA, *Catching Up? Consolidating Liberal Democracy in Bulgaria and Romania after EU Accession*, in *West European Politics*, 2012, p. 39 ss.

<sup>23</sup> Per un approfondimento sull'utilizzo estensivo della condizionalità relativa ai valori e sul suo impatto sull'ordinamento giuridico dell'Unione si v. A. BARAGGIA, M. BONELLI, *Linking Money to Values: the new Rule of Law Conditionality Regulation and its constitutional challenges*, in *German Law Journal*, 2021, p. 131 ss.

<sup>24</sup> Addirittura, nel 2017 l'allora Presidente della Commissione Juncker definiva la condizionalità relativa allo Stato di diritto un “veleno per il continente”. F. EDER, *Juncker: German Plan to Link Funds and Rules Would Be 'Poison'*, in *politico.eu*, 1st June 2017.

<sup>25</sup> Si v. la risoluzione del 14 marzo 2018 sul prossimo QFP, 2017/2052(INI), in cui il Parlamento europeo “invita la Commissione a proporre un meccanismo secondo cui gli Stati membri che non rispettano i valori sanciti all'articolo 2 del trattato sull'Unione europea (TUE) possono subire conseguenze finanziarie”, punto 119.

<sup>26</sup> E. MAURICE, *Commission hints at political conditions for EU funds*, in *EUobserver*, 30 May 2017; E. ZALAN, *Justice commissioner links EU funds to 'rule of law'*, in *EUobserver*, 31 October 2017.

<sup>27</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri, COM/2018/324final.

legislativo per il nuovo QFP 2021-2027, sebbene formalmente indipendente rispetto ad esso. Si trattava di una scelta probabilmente motivata dall'intento di evitare sia che il regolamento fosse sottoposto al (notoriamente problematico) voto unanime del Consiglio<sup>28</sup>, sia che venisse meno l'accordo sul nuovo QFP proprio in ragione del meccanismo sulla condizionalità, apertamente osteggiato dagli Stati membri appartenenti al cosiddetto gruppo di Visegrád<sup>29</sup>.

Effettivamente, come temuto dalla Commissione, la proposta divise Stati membri e istituzioni europee tra convinti sostenitori e agguerriti oppositori, dilungando i tempi della sua approvazione<sup>30</sup>. Solo il 5 novembre 2020 il co-legislatore è riuscito a raggiungere un accordo in sede di trilatero, di fatto rinunciando ad alcuni aspetti non secondari del meccanismo e determinando probabilmente una diluizione della sua efficacia, come verrà discusso nel successivo par. 4. Successivamente, a causa della minaccia di Ungheria e Polonia di non votare il QFP per il periodo 2021-2027 a meno che il regolamento di condizionalità non venisse nuovamente modificato, un ulteriore compromesso è stato concordato in sede di Consiglio europeo nel dicembre 2020, dove i leader europei si sono accordati su un'interpretazione del regolamento condizionalità che fosse in grado di sbloccare l'*impasse* politica<sup>31</sup>. Ciò

---

<sup>28</sup> Come richiesto dall'art. 312, par. 2, TFUE che disciplina l'approvazione del Quadro finanziario pluriennale.

<sup>29</sup> Il cosiddetto "Gruppo di Visegrád" è un'alleanza formata da Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia e Ungheria costituitasi durante un vertice tra i relativi capi di Stato e di governo che si è tenuto nell'omonima città ungherese il 15 febbraio 1991.

<sup>30</sup> Si v. in merito il critico parere del Servizio giuridico del Consiglio relativo alla proposta della Commissione, 13593/18 e la posizione del Parlamento in prima lettura: risoluzione legislativa del Parlamento europeo, del 4 aprile 2019, sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri, P8\_TA-PROV(2019)0349. Quest'ultima dimostrava un generale apprezzamento della proposta, ma presentava una serie di emendamenti volti ad incrementare tanto il ruolo del PE nel meccanismo di condizionalità quanto il coinvolgimento di un panel di esperti indipendenti. Si v. per un'analisi P. MORI, *Gli strumenti di tutela del rispetto dello Stato di diritto: verso una condizionalità politico-finanziaria* in AA.VV., *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019, p. 187 ss.

<sup>31</sup> Conclusioni del Consiglio europeo, del 10 e 11 dicembre 2020, EUCO 22/20, disponibili all'indirizzo: [www.consilium.europa.eu/media/47332/1011-12-20-euco-conclusions-it.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/47332/1011-12-20-euco-conclusions-it.pdf).



ha reso possibile l'approvazione definitiva del regolamento e la sua entrata in vigore il 1° gennaio 2021.

**3.** Il regolamento 2020/2092 istituisce un meccanismo orizzontale di condizionalità, applicabile in ogni situazione di esecuzione del bilancio europeo<sup>32</sup>. In estrema sintesi, esso consente all'Unione di adottare una serie di misure a protezione del bilancio – quali la sospensione e/o la riduzione dei pagamenti o degli impegni giuridici – nei confronti di uno Stato membro dove sono in corso violazioni del principio dello Stato di diritto. Tali misure devono essere proposte dalla Commissione, dopo aver sentito lo Stato interessato, e successivamente adottate dal Consiglio a maggioranza qualificata<sup>33</sup>. La stessa procedura si applica nel caso di revoca delle misure.

Due sono le condizioni necessarie per l'applicazione del meccanismo: l'esistenza di una violazione dello Stato di diritto<sup>34</sup> – che deve interessare le condotte delle autorità nazionali responsabili del bilancio europeo elencate all'art. 4, par. 2, del regolamento – e l'impatto – attuale o potenziale – sulle finanze dell'Unione. Non si tratta dunque di un meccanismo applicabile ad ogni possibile violazione dello Stato di diritto, ma solamente a quelle “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”. Così si esprime l'art. 4, par. 1, del regolamento, dove sono anche indicate, in maniera tassativa, le situazioni che possono portare all'adozione di misure<sup>35</sup>. Presupposto del meccanismo

---

<sup>32</sup> Pertanto, il meccanismo di condizionalità è applicabile anche ai finanziamenti legati al programma *Next Generation EU* (regolamento 2020/2094), come esplicitato anche al considerando 7 del regolamento. Per un'analisi del *Next Generation EU* si rimanda a: L. CALZOLARI, F. COSTAMAGNA, *La riforma del bilancio e la creazione di SURE e Next Generation EU*, in P. MANZINI, M. VELLANO (a cura di), *Unione europea 2020: i dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, Padova, 2021, p. 169 ss.; L. LIONELLO, *Next Generation EU: has the Hamiltonian moment come for Europe?*, in *rivista.eurojus.it*, 2020, p. 22 ss.

<sup>33</sup> Art. 6 del regolamento 2092/2020.

<sup>34</sup> L'art. 3 del regolamento fornisce un elenco esemplificativo delle violazioni dello Stato di diritto rilevanti ai fini del regolamento. Vale la pena sottolineare che all'art. 2(a) il regolamento offre altresì una nozione legislativa dello Stato di diritto.

<sup>35</sup> Tuttavia, la clausola di chiusura prevista alla lett. h dell'art. 4, par. 2, fa espressamente riferimento a “altre situazioni o condotta di autorità rilevanti per la

è quindi un nesso di causalità intercorrente tra le violazioni dello Stato di diritto e un pericolo per le finanze dell'Unione; elemento questo che è stato rafforzato nell'ambito dell'*iter* legislativo che ha interessato il regolamento<sup>36</sup>. Tra l'altro, anche il titolo del regolamento è stato modificato in questo senso, passando dalla "tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri" ad un "regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione"<sup>37</sup>. L'art. 5, par. 3, rinforza ulteriormente l'elemento della causalità, precisando che le misure adottate a norma del regolamento devono essere proporzionate all'impatto delle violazioni dello Stato di diritto sulle finanze europee.

Sebbene criticato da parte della dottrina<sup>38</sup>, il nesso di causalità è in realtà un presupposto essenziale per giustificare la scelta della base giuridica del regolamento, ossia l'art. 322, par. 1, lett. a, TFUE, che disciplina l'adozione dei regolamenti finanziari dell'Unione, da adottare con procedura legislativa ordinaria, previa consultazione della Corte dei conti. È innegabile che la Commissione abbia scelto questa base giuridica alla luce di considerazioni squisitamente politiche, *in primis* la possibilità di ricorrere alla procedura di adozione a maggioranza qualificata. Ciononostante, la legittimità dello strumento

---

sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o per la tutela dei suoi interessi finanziari".

<sup>36</sup> Sull'importanza del rafforzamento del nesso causale nel corso dell'*iter* legislativo ai fini della legalità del regolamento di condizionalità si v. anche le conclusioni dell'Avvocato generale Sanchez-Bordona relative alla causa C-156/21, *Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio*, punti 165-169.

<sup>37</sup> La proposta originaria della Commissione era più generica e si limitava a prevedere l'adozione delle misure "qualora una carenza generalizzata riguardante lo Stato di diritto in uno Stato membro comprometta o rischi di compromettere i principi di una sana gestione finanziaria o la tutela degli interessi finanziari dell'Unione". Ciò aveva suscitato alcune perplessità circa la compatibilità con i Trattati. V. M. FISICARO, *Rule of Law Conditionality in EU Funds: The Value of Money in the Crisis of European Values*, in *europeanpapers.eu*, 2019, p. 695 ss.; A. CIRCOLO, *È la rule of law a proteggere il bilancio dell'Unione o viceversa? La nuova proposta di regolamento «sulle carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto»*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2019, p. 395 ss.

<sup>38</sup> S. PLATON, *Bringing a Knife to a Gunfight: The European Parliament, the Rule of Law Conditionality, and the action for failure to act*, in *verfassungsblog.de*, 6 November 2021, [www.staging.verfassungsblog.de/bringing-a-knife-to-a-gunfight/](http://www.staging.verfassungsblog.de/bringing-a-knife-to-a-gunfight/); E. CANNIZZARO, *Neither Representation nor Values? Or, "Europe's Moment" – Part II*, in *europeanpapers.eu*, 2020, p. 1101 ss.

deve essere valutata tanto alla luce del contenuto quanto della sua coerenza con la relativa base giuridica, la cui scelta deve fondarsi, secondo giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia, “su elementi oggettivi, tali da poter formare oggetto di sindacato giurisdizionale, tra cui, in particolare, lo scopo e il contenuto dell’atto”<sup>39</sup>. Orbene, come sottolineato dalla Corte nelle sentenze “sorelle” del febbraio 2022<sup>40</sup>, il regolamento sulla condizionalità persegue effettivamente la finalità di proteggere il bilancio dell’Unione, come emerge da “i tipi di misure che possono essere adottate, i criteri relativi alla scelta e alla portata delle stesse e le condizioni per l’adozione e la revoca di dette misure, in quanto si ricollegano tutti a un pregiudizio o a un rischio serio di pregiudizio per la sana gestione finanziaria del bilancio dell’Unione o per la tutela degli interessi finanziari dell’Unione”<sup>41</sup>. In particolare, sono proprio il nesso di causalità previsto all’art. 4, par. 1, e le condotte elencate al successivo par. 2 del regolamento a consentire “alle istituzioni dell’Unione di procedere a un esame di situazioni negli Stati membri solo nei limiti in cui esse siano rilevanti per la sana gestione finanziaria del bilancio dell’Unione o per la tutela dei suoi interessi finanziari” e di adottare “opportune misure”<sup>42</sup>. Pertanto, queste situazioni potranno “rientrare nell’ambito di una regola finanziaria, ai sensi dell’articolo 322, paragrafo 1, lettera a), TFUE, che assume la forma di un meccanismo di condizionalità orizzontale collegato al rispetto da parte di uno Stato membro del valore dello Stato di diritto”<sup>43</sup>.

---

<sup>39</sup> Causa C-376/98, *Germania c. Parlamento e Consiglio*, punto 59.

<sup>40</sup> In commento alle sentenze si v. E. PAGANO, *Brevi note sulle sentenze relative al regolamento condizionalità*, in *BlogDUE*, 5 aprile 2022; J. ALBERTI, *Il Regolamento condizionalità è pienamente legittimo e, Ucraina permettendo, certamente attivabile. Prime riflessioni sulle sentenze della Corte di giustizia nelle cause C-156/21 e C-157/21*, in *BlogDUE*, 17 marzo 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 *BlogDUE*, 16 marzo 2022.

<sup>41</sup> Sentenza *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, cit., punto 114 e sentenza *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, cit., punto 128.

<sup>42</sup> Sentenza *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, cit., punto 144 e sentenza *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, cit., punto 162.

<sup>43</sup> Sentenza *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, cit., punto 145 e sentenza *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, cit., punto 163.

Con queste parole la Corte sembra aver finalmente “messo una pietra sopra” all’annosa questione del fondamento giuridico del regolamento 2020/2092 e dell’importanza di un forte collegamento tra violazioni dello Stato di diritto e tutela del bilancio europeo: il regolamento istituisce uno strumento finanziario che, pertanto, ha come primaria finalità la tutela gli interessi finanziari dell’Unione, sebbene esso persegua, allo stesso tempo, anche la tutela dello Stato di diritto.

Nelle stesse sentenze la Corte si è pronunciata su un’ulteriore questione particolarmente cara a Polonia e Ungheria, ma altrettanto importante per la “ragion d’essere” del regolamento condizionalità<sup>44</sup>, ossia la presunta elusione da parte di quest’ultimo della procedura prevista all’art. 7 TUE. Innanzitutto, la Corte ha respinto l’argomentazione delle ricorrenti secondo cui lo Stato di diritto può essere tutelato dall’Unione solo nell’ambito di una procedura politica *ex art. 7 TUE* e ciò alla luce delle varie disposizioni dei Trattati che “conferiscono alle istituzioni dell’Unione la competenza a esaminare, constatare e, se del caso, sanzionare violazioni dei valori enunciati all’articolo 2 TUE commesse in uno Stato membro”<sup>45</sup>.

In secondo luogo, sebbene l’Unione non possa istituire procedure parallele a quelle dell’art. 7 TUE senza violare quest’ultima disposizione, essa è comunque legittimata ad adottare altri strumenti a tutela dei propri valori che “si distinguano sia per il loro scopo sia per il loro oggetto dalla procedura prevista all’articolo 7 TUE”<sup>46</sup>. Nel caso di specie, la Corte ha valutato che il regolamento sulla condizionalità e l’art. 7 TUE perseguono due finalità differenti, in quanto il primo “ha la finalità di garantire, conformemente al principio di sana gestione finanziaria enunciato all’articolo 310, paragrafo 5, e all’articolo 317, primo comma, TFUE, la protezione del bilancio dell’Unione in caso di violazione dei principi dello Stato di diritto in uno Stato membro, e non

---

<sup>44</sup> B. NASCIMBENE, *Stato di diritto*, cit.

<sup>45</sup> Sentenza *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, cit., punto 159 e sentenza *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, cit., punto 195. La Corte fa riferimento non solo all’art. 19 TUE, ma anche alle disposizioni della Carta dei diritti fondamentali che precisano i valori di dignità umana, libertà, uguaglianza, rispetto dei diritti umani, e non discriminazione, nonché agli artt. 8, 10, 19, par. 1, 153, par. 1, lett. i) e 157, par. 1, TFUE. V. sentenza *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, cit., punti 193-194.

<sup>46</sup> Sentenza *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, cit., punto 168 e sentenza *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, cit., punto 207.

già di sanzionare, mediante il bilancio dell'Unione, violazioni dei principi dello Stato di diritto"<sup>47</sup>. Gli oggetti delle due procedure sono distinti sia alla luce dei diversi ambiti di applicazione – l'insieme dei valori *ex art. 2 TUE* per l'art. 7, solo lo Stato di diritto, ed in relazione ad un'incidenza sul bilancio, per il meccanismo di condizionalità – sia in ragione delle differenti procedure e sanzioni applicabili<sup>48</sup>.

Infine, un ultimo passaggio delle sentenze che merita una menzione *a latere* è certamente quello in cui la Corte afferma che i valori *ex art. 2 TUE* “definiscono l'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune”,<sup>49</sup> e pertanto invia un “monito” agli Stati a rispettare lo Stato di diritto<sup>50</sup>. Ciò appare ancor più evidente nei punti relativi al rispetto dell'identità nazionale degli Stati membri, dove la Corte specifica che la discrezionalità offerta dall'art. 4, par. 2, TUE agli Stati nel dare attuazione al principio dello Stato di diritto, “non comporta in alcun modo che tale obbligo di risultato possa variare da uno Stato membro all'altro”<sup>51</sup>. E la Corte nel proprio precisa ancora che “pur disponendo di identità nazionali distinte, insite nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, che l'Unione rispetta, gli Stati membri aderiscono a una nozione di «Stato di diritto» che condividono, quale valore comune alle loro proprie tradizioni costituzionali, e che si sono impegnati a rispettare in modo continuativo”<sup>52</sup>.

---

<sup>47</sup> Sentenza *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, cit., punto 171 e sentenza *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, cit., punto 210.

<sup>48</sup> Sentenza *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, cit., punto, punti 173-178 e sentenza *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, cit., punti 212-218.

<sup>49</sup> Sentenza *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, cit., punto 127 e sentenza *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, cit., punto 145. In merito si v. G. PITRUZZELLA, *L'Unione europea come 'comunità di valori' e la forza costituzionale del valore dello 'stato di diritto'*, in *federalismi.it*, 2021, p. iv ss.

<sup>50</sup> B. NASCIBENE, *Stato di diritto*, cit.

<sup>51</sup> Sentenza *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, cit., punto 233 e sentenza *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, cit., punto 265. Si v. per un commento P. FARAGUNA, T. DRINÓCZI, *Constitutional Identity in and on EU Terms*, in *verfassungsblog.de*, 21 February 2022, [www.verfassungsblog.de/constitutional-identity-in-and-on-eu-terms/](http://www.verfassungsblog.de/constitutional-identity-in-and-on-eu-terms/).

<sup>52</sup> Sentenza *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, cit., punto 234 e sentenza *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, cit., punto 266. Per un'analisi della relazione tra gli art. 2 e 4 TUE si v. L. S. ROSSI, *Il valore giuridico dei valori. L'Articolo 2 TUE: relazioni con altre disposizioni del diritto primario dell'UE e rimedi giurisdizionali*, in *federalismi.it*, 2020, p. iv ss.

Finalmente superate, grazie alle pronunce della Corte, le questioni giuridiche più complesse e confermata la validità del regolamento, il meccanismo di condizionalità entra finalmente a pieno titolo all'interno della *toolbox* dell'Unione a difesa dei propri valori. L'importanza di tale strumento non deve certamente essere sottovalutata. Innanzitutto, esso svolge la fondamentale funzione costituzionale di “vigilare” sul rispetto, da parte degli Stati membri, delle cessioni di sovranità alle quali si sono vincolati con l'adesione all'Unione<sup>53</sup>. Alcuni autori hanno persino sostenuto che, data la sua associazione con il *Next Generation EU*, potrebbe trattarsi di un primo passo verso una “trasformazione costituzionale” dell'Unione<sup>54</sup>.

In secondo luogo, la creazione di un meccanismo specifico che lega il rispetto dello Stato di diritto all'erogazione dei fondi europei può essere letta come un espresso impegno dell'Unione a farsi carico dei propri valori. Esso ha infatti il merito di integrare i valori *ex art. 2 TUE* nel regno dei finanziamenti europei, notoriamente pervaso da logiche economico-finanziarie. Inoltre, il fatto che il legame tra fondi e rispetto dello Stato di diritto discenda non da un'interpretazione “acrobatica” di poche disposizioni relative alla normativa finanziaria settoriale, ma da un atto legislativo a ciò specificamente dedicato, va ad accrescere la legittimità dell'azione dell'Unione nel settore della tutela dei valori, nonché la sua trasparenza. Ciò non può che rappresentare uno sviluppo positivo, specialmente in un'epoca in cui la legittimità dell'azione dell'Unione in svariati settori è contestata<sup>55</sup>.

Tutto ciò contribuisce al rafforzamento dell'Unione come “comunità di valori”, ossia quale comunità che prende seriamente il proprio dovere di promozione di tali valori, in linea con il dettato degli artt. 3, par. 1, e 13, par. 1, TUE. Affinché la tutela dello Stato di diritto sia presa sul serio è infatti necessario che l'Unione prenda maggiore

---

<sup>53</sup> S. BARTOLE, P. FARAGUNA, *La condizionalità nell'Unione, i carrarmati fuori dell'Unione*, in *Diritti comparati*, 17 marzo 2022, [www.diritticomparati.it/la-condizionalita-nellunione-i-carrarmati-fuori-dellunione/](http://www.diritticomparati.it/la-condizionalita-nellunione-i-carrarmati-fuori-dellunione/).

<sup>54</sup> P. LINDSETH, C. FASONE, *Rule-of-Law Conditionality and Resource Mobilization – the Foundations of a Genuinely ‘Constitutional’ EU?* in *verfassungsblog.de*, 12 December 2020, [www.verfassungsblog.de/rule-of-law-conditionality-and-resource-mobilization-the-foundations-of-a-genuinely-constitutional-eu/](http://www.verfassungsblog.de/rule-of-law-conditionality-and-resource-mobilization-the-foundations-of-a-genuinely-constitutional-eu/).

<sup>55</sup> J.H.H. WEILER, *Europe in Crisis – On ‘Political Messianism’, ‘Legitimacy’ and the ‘Rule of Law’*, in *Singapore Journal of Legal Studies*, 2012, p. 248 ss.

attenzione ai propri valori tanto nella fase di progettazione quanto in quella di attuazione delle sue varie politiche. In particolare, le regole di bilancio sono un veicolo importante per tradurre l'impegno dell'UE verso i propri valori in azioni concrete. Il modo in cui l'Unione decide di spendere (o non spendere) le proprie risorse è infatti indicativo del tipo di politiche che essa persegue e, in ultima istanza, del tipo di comunità che intende essere.

Inoltre, se correttamente applicato, il regolamento potrebbe positivamente contribuire alla riduzione del cosiddetto “dilemma di Copenhagen”<sup>56</sup>, ossia il divario tra l'azione esterna e interna dell'Unione in materia di rispetto dei valori fondamentali. Difatti, il rispetto dei valori rappresenta un impegno imprescindibile della *membership* europea e non un “esame” da superare solamente durante la fase di adesione all'Unione. Come sottolineato dalla stessa Corte di giustizia, “uno Stato membro non può quindi modificare la propria normativa in modo da comportare una regressione della tutela del valore dello Stato di diritto”<sup>57</sup>. Riducendo il divario tra il “pre-” e il “post-” adesione, il regolamento condizionalità contribuisce pertanto a rafforzare la coerenza generale dell'azione dell'Unione tra azione esterna e interna.

4. L'effettivo impatto che lo strumento di condizionalità potrà avere nel contrastare i fenomeni di *rule of law backsliding* è al momento incerto poiché ad oggi esso manca di una prassi applicativa significativa. Tuttavia, alcune considerazioni sull'efficacia del meccanismo possono essere svolte alla luce delle sue caratteristiche e limiti strutturali. Innanzitutto, come la stessa Commissione europea sottolinea nelle *guidelines*, il meccanismo di condizionalità ha la potenzialità di essere molto più efficace nel tutelare il bilancio europeo dalle violazioni dello Stato di diritto rispetto al ricorso alla normativa finanziaria settoriale. Difatti, mentre quest'ultima è attivabile solo per i

---

<sup>56</sup> V. REDING, *Safeguarding the Rule of Law and Solving the “Copenhagen dilemma”*: *Toward a New EU-Mechanism*, discorso pronunciato al Consiglio degli Affari Generali del 22 aprile 2013, SPEECH/13/348. V. su questo punto anche F. CASOLARI, *Tutela dello stato di diritto e condizionalità finanziaria: much ado about nothing?*, in *EUblog*, 29 maggio 2021, eublog.eu/articolo/34752/Tutela-dello-stato-di-diritto-e-condizionalità-finanziaria:-much-ado-about-nothing/Casolari

<sup>57</sup> Sentenza della Corte del 20 aprile 2021, causa C-896/19, *Repubblica*, punto 63.

motivi specifici indicati nei vari regolamenti, il regolamento condizionalità ha una portata più ampia, che gli consente di essere più efficace (almeno sulla carta) in un contesto di violazioni diffuse e ricorrenti dello Stato di diritto<sup>58</sup>.

Alla luce di quanto esposto sopra, il limitato ambito di applicazione del meccanismo, relativo solo a quelle violazioni dello Stato di diritto – e non degli altri valori *ex art. 2 TUE* – che impattano sul bilancio dell’Unione, e la presenza del nesso causalità non costituiscono una scelta sbagliata del legislatore nel *drafting* dello strumento quanto una sua caratteristica intrinseca, necessaria per la stessa esistenza del relativo regolamento in quanto fondamentale per giustificare la scelta della base giuridica.

Piuttosto, sono altre le caratteristiche del regolamento, sopraggiunte quali modifiche in fase di approvazione, che ne hanno procrastinato l’attivazione e ne hanno ridotto – sebbene non compromesso – l’efficacia.

I principali elementi di differenza rispetto alla proposta iniziale della Commissione adottati in sede di trilogò nel novembre 2020 riguardano la procedura di approvazione delle misure per sospendere i fondi da parte del Consiglio, che è passata dalla maggioranza qualificata inversa alla maggioranza qualificata semplice, e l’introduzione, al considerando 26, di un cosiddetto “freno di emergenza”. Quest’ultimo consente allo Stato membro interessato dalle sanzioni di chiedere il rinvio della questione al Consiglio europeo se ritiene che uno dei principi di obiettività, non discriminazione e parità di trattamento sia stato violato dalla Commissione. In questo caso, il Consiglio si asterrà dall’adottare una decisione fino a quando il Consiglio europeo non avrà discusso la questione, di norma entro tre mesi. La Commissione ha ritenuto di poter accettare questo compromesso in quanto “non dovrebbe rendere inefficace il meccanismo poiché non incide sul potere decisionale del Consiglio e sul ruolo della Commissione”<sup>59</sup>. A parere di chi scrive, questa argomentazione è decisamente poco convincente.

---

<sup>58</sup> Orientamenti sull’applicazione del regolamento 2020/2092, punti 39-42.

<sup>59</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo riguardante la posizione del Consiglio sull’adozione di un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell’Unione, COM(2020)843final, p. 2.



Uno Stato membro che ritenesse illegittima la decisione che adotta le misure di sospensione dei fondi nei propri confronti potrebbe contestarla davanti alla Corte di giustizia, secondo il regime generale di impugnazione degli atti *ex art.* 263 TFUE. La stessa Corte è stata particolarmente critica relativamente al freno di emergenza in occasione delle sentenze del 16 febbraio scorso. Poiché questo non è richiamato in nessuna disposizione del regolamento, ma è previsto esclusivamente nel preambolo che, com'è noto, non ha valore vincolante, la Corte ha ritenuto che il considerando 26 “non può essere invocato per derogare alle disposizioni stesse del regolamento impugnato né per interpretare tali disposizioni in un senso contrario al loro tenore letterale”<sup>60</sup>.

Ad ogni modo, l'introduzione del freno di emergenza si traduce in un tentativo di ampliamento degli aspetti intergovernativi – e dunque delle considerazioni politiche – di un meccanismo che dovrebbe essere prevalentemente giuridico. Ed in questo senso va anche la nuova procedura di voto, indubbiamente la più infelice tra le modifiche adottate in sede legislativa. La necessità di una maggioranza qualificata nel Consiglio rischia infatti di indebolire profondamente l'efficacia del meccanismo. Le vicende relative alle procedure *ex art.* 7, par. 1, TUE, attivate nei confronti della Polonia nel dicembre 2017 e dell'Ungheria nel settembre 2018 e ancora pendenti, ben dimostrano le difficoltà – e soprattutto l'assenza di volontà politica – degli Stati membri a “rimproverare” un loro pari per questioni relative al rispetto dello Stato di diritto<sup>61</sup>. In compenso, è stato mantenuto l'obbligo per il Consiglio di pronunciarsi sulla questione al più tardi un mese dopo la decisione della Commissione<sup>62</sup>. Se non altro, gli Stati avranno dunque l'onere di pronunciarsi sulla proposta della Commissione e non potranno adottare

---

<sup>60</sup> Sentenza *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, cit., punto 191.

<sup>61</sup> È significativo sottolineare che il 22 febbraio 2020, nel corso del Consiglio Affari Generali, si è tenuta l'ennesima audizione sullo Stato di diritto in Polonia nel quadro della procedura *ex art.* 7, par. 1, TUE. Tuttavia, ad oggi nessuna decisione sulla possibilità di adottare una constatazione ai sensi di tale disposizione è stata effettivamente presa. Si v. per un'analisi della questione L. PECH, *Article 7 TEU: From 'Nuclear Option' to 'Sisyphian Procedure'?* in U. BELAVUSAU, A. GLISZCZYNSKA-GRABIAS (eds.) *Constitutionalism under Stress*, Oxford, 2020, p. 157 ss.

<sup>62</sup> Tale termine è prorogabile per altri due mesi.

la strategia del “decidere di non decidere” che invece hanno scelto in merito alle procedure *ex art. 7, par. 1, TUE*.

In generale, con l'accordo tra i co-legislatori il regolamento è stato modificato per inserire nuove garanzie per lo Stato membro interessato dalle misure (probabilmente per rispondere alle critiche di eccessiva nebulosità e generalità della proposta della Commissione) che tuttavia si traducono in una serie di formule dilatorie<sup>63</sup> che rischiano di posticipare inutilmente il momento effettivo di adozione delle misure di sospensione dei fondi.

È invece da valutarsi in modo positivo l'introduzione di una serie di garanzie per i beneficiari e i destinatari finali dei fondi europei, che si traduce nel lasciare impregiudicati gli obblighi degli Stati sanzionati nei loro confronti, compreso quello di effettuare i pagamenti<sup>64</sup>. Tale requisito è stato criticato da parte della dottrina per il timore che possa risparmiare sanzioni alle persone appartenenti al sistema clientelare che sostiene i governi illiberali, *in primis* quello ungherese<sup>65</sup>. Tuttavia, si tratta di un rischio da correre in quanto il regolamento sulla condizionalità è uno strumento a portata generale e destinato ad applicarsi in futuro e non uno strumento confezionato su misura per “punire” i regimi ungherese e polacco. La stessa Corte di giustizia nelle sentenze del 16 febbraio sottolinea che la tutela dei terzi beneficiari rappresenta un ulteriore elemento a conferma del carattere non sanzionatorio del regolamento condizionalità<sup>66</sup>. La salvaguardia dei beneficiari dei fondi europei non può dunque non essere presa in considerazione solamente in ragione del collegamento tra alcuni di essi e i governi illiberali di Budapest e Varsavia.

Sfortunatamente, il compromesso politico raggiunto il 10 dicembre dai Capi di Stato e governo europei<sup>67</sup>, grazie alla mediazione della

---

<sup>63</sup> Si v. ad esempio l'ulteriore possibilità per lo Stato membro interessato di presentare osservazioni prevista all'art. 6, par. 7, del regolamento 2020/2092.

<sup>64</sup> Tale elemento, inserito all'art. 5, par. 2, 4 e 5, del regolamento è soprattutto il frutto delle pressioni del Parlamento europeo.

<sup>65</sup> K. L. SCHEPPELE, L. PECH, S. PLATON, *Compromising the Rule of Law while Compromising on the Rule of Law* in *verfassungsblog.de*, 13 December 2020, [verfassungsblog.de/compromising-the-rule-of-law-while-compromising-on-the-rule-of-law/](https://verfassungsblog.de/compromising-the-rule-of-law-while-compromising-on-the-rule-of-law/).

<sup>66</sup> Sentenza *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, cit., punto 115 e sentenza *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, cit., punto 129.

<sup>67</sup> Conclusioni del Consiglio europeo, del 10 e 11 dicembre 2020.

presidenza tedesca, ha ulteriormente “ridimensionato” il regolamento, gettando un’altra ombra sulla sua efficacia<sup>68</sup>. Se alcuni punti delle conclusioni del Consiglio si “limitano” a ribadire o esaltare alcune caratteristiche del meccanismo a garanzia degli Stati membri<sup>69</sup>, altri hanno invece introdotto elementi che incidono in maniera sostanziale sul suo contenuto. Come sostenuto in dottrina, ciò pare essere in tensione con il dettato dell’art. 15, par. 1, TUE, ai sensi del quale il Consiglio europeo “non esercita funzioni legislative”, e dell’art. 278 TFUE, che prevede che i ricorsi proposti alla Corte di giustizia non abbiano effetto sospensivo<sup>70</sup>. Tuttavia, secondo altri autori, la partecipazione della Commissione al compromesso del dicembre 2020 deporrebbe a favore di una lettura delle conclusioni come l’espressione di un compromesso politico non giuridicamente vincolante tra le istituzioni europee<sup>71</sup>.

Sicuramente il punto più controverso delle conclusioni è quello relativo alla richiesta alla Commissione di posticipare l’attivazione del meccanismo di condizionalità fino all’adozione di *guidelines* sulle modalità di applicazione del regolamento, da redigere successivamente alle pronunce della Corte di giustizia nei ricorsi di annullamento proposti da Polonia e Ungheria<sup>72</sup>. Tali orientamenti sono stati effettivamente adottati dalla Commissione il 2 marzo 2022, a conferma dell’intenzione di questa di “mantenere fede” a quanto richiesto nelle conclusioni del Consiglio europeo<sup>73</sup>. Nel frattempo, però, l’attivazione del meccanismo è stata ritardata di oltre un anno: un ritardo che ha

---

<sup>68</sup> B. NASCIMBENE, *Il rispetto della rule of law e lo strumento finanziario. La “condizionalità”* in *rivista.eurojus.it*, 2021, p. 172 ss.

<sup>69</sup> Si v. in particolare i punti a, b, d, e, i e j delle conclusioni del Consiglio europeo.

<sup>70</sup> Una digressione sulle caratteristiche e dei problemi giuridici sottesi al compromesso in sede del Consiglio europeo esulerebbe dall’obiettivo di questo breve scritto. Per un’ottima analisi di queste problematiche si rimanda: B. NASCIMBENE, *Stato di diritto*, cit.; A. ALEMANNI, M. CHAMON: *To Save the Rule of Law You Must Apparently Break It* in *verfassungsblog.de*, 11 December 2020, [verfassungsblog.de/to-save-the-rule-of-law-you-must-apparently-break-it/](https://www.verfassungsblog.de/to-save-the-rule-of-law-you-must-apparently-break-it/); C. FASONE, *Crisi dello stato di diritto: condizionalità a tutela del bilancio dell’Unione e conclusioni del Consiglio europeo*, in *Quaderni Costituzionali*, 2021, p. 214 ss.

<sup>71</sup> A. BARAGGIA, M. BONELLI, *op. cit.*, p. 141.

<sup>72</sup> Punto c delle conclusioni del Consiglio europeo.

<sup>73</sup> Orientamenti sull’applicazione del regolamento 2020/2092 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell’Unione, C(2022)1382final.

spinto il Parlamento europeo, nell'ottobre 2021, ad attivare un ricorso in carenza *ex art. 265 TFUE* contro la Commissione<sup>74</sup>.

Un altro elemento problematico delle conclusioni del Consiglio europeo è rappresentato dalla necessaria instaurazione di un “dialogo approfondito” tra la Commissione e lo Stato membro interessato – previsto come mera possibilità all'art. 6, par. 2, del regolamento – prima dell'adozione di misure relative sospensione dei fondi<sup>75</sup>. Tale elemento, che appare come una sorta di “nuovo quadro” relativo al meccanismo di condizionalità<sup>76</sup>, rischia di ritardare ulteriormente il momento di adozione delle misure, a fronte di una procedura già sufficientemente – o meglio eccessivamente – attenta a salvaguardare il diritto degli Stati di essere sentiti.

Ciò detto, adesso che l'*impasse* – che pur era evitabile – relativa alle *guidelines* è stata finalmente superata, il meccanismo sulla condizionalità vedrà presto la sua prima attivazione. Il 19 novembre 2021 la Commissione europea aveva già inviato una lettera a Polonia e Ungheria chiedendo loro di fornire informazioni relative allo Stato di diritto nei rispettivi Paesi<sup>77</sup> – possibilità espressamente prevista dall'art. 6, par. 4, del regolamento. Più di recente, la Commissione ha annunciato di aver ufficialmente attivato il meccanismo di condizionalità per proteggere il bilancio dell'UE dalla corruzione dilagante in Ungheria e di aver inviato, il 27 aprile 2022, la notifica scritta ai sensi dell'art. 6, par. 1, del regolamento alle autorità magiare<sup>78</sup>.

La prossima implementazione del regolamento rappresenterà dunque il “banco di prova” per testare la fedeltà delle istituzioni europee al proprio dovere – sancito all'art. 13, par. 1, TUE – di

---

<sup>74</sup> Causa pendente C-657/21, *Parlamento c. Commissione*. Purtroppo, tale azione è intervenuta tardi, con il rischio che la prossima attivazione del meccanismo faccia venir meno l'oggetto del ricorso in carenza.

<sup>75</sup> Punto g delle conclusioni del Consiglio europeo.

<sup>76</sup> Il nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto è stato lanciato dalla Commissione europea nel 2014 quale procedura “pre-articolo 7” allo scopo di prevenire il ricorso ad uno dei meccanismi previsti da suddetta disposizione.

<sup>77</sup> J. SHOTTER, S. FLEMING, M. KHAN, *European Commission presses Poland and Hungary on rule of law*, in *Financial Times*, 20 November 2021.

<sup>78</sup> *First case under the rule of law conditionality mechanism: Commission sends formal letter to Hungary*, in *EU Law Live*, 28 April 2021, [www.eulawlive.com/first-case-under-the-rule-of-law-conditionality-mechanism-commission-sends-formal-letter-to-hungary/](http://www.eulawlive.com/first-case-under-the-rule-of-law-conditionality-mechanism-commission-sends-formal-letter-to-hungary/).

promuovere i valori europei. Nelle già menzionate sentenze la Corte ha precisato che l'art. 4 del regolamento richiede che il nesso sufficientemente diretto ed "effettivo" tra violazioni dello Stato di diritto e pregiudizio per gli interessi finanziari dell'UE sia "sistematicamente dimostrato" e non automaticamente constatato<sup>79</sup>. Sarà dunque necessario che la Commissione effettui un'attenta motivazione delle misure proposte su questo punto. Tuttavia, pendono a favore dell'effettività del regolamento il fatto che il rischio di compromissione degli interessi finanziari europei possa essere tanto attuale quanto potenziale<sup>80</sup>, quanto il fatto che una violazione dello Stato di diritto riguardi anche settori ulteriori dell'azione dell'Unione non impatta sulla sua rilevanza ai fini del meccanismo di condizionalità.

Inoltre, la relazione fra il rispetto dello Stato di diritto e la tutela delle finanze dell'Unione non è affatto inverosimile e, purtroppo, nemmeno distante dalla realtà. È ben noto come in Ungheria le violazioni dello Stato di diritto riguardanti la diffusa corruzione e la gestione "familiare" degli appalti pubblici vadano a compromettere il corretto funzionamento delle autorità che eseguono il bilancio dell'Unione e provochino un flusso di fondi europei nelle tasche di familiari e amici del Presidente Orban<sup>81</sup>. Sebbene più difficile, un'attivazione del meccanismo di condizionalità nei confronti della Polonia è altrettanto possibile. Come sostenuto da Tridimas, una legge che pregiudica l'indipendenza di una Corte suprema quale quella oggetto della causa *Commissione c. Polonia*<sup>82</sup> potrebbe soddisfare le condizioni del regolamento: il ruolo e la posizione apicale di tale Corte

---

<sup>79</sup> Sentenza *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, cit., punti 180 e 181.

<sup>80</sup> In merito la Corte di giustizia ha respinto l'argomentazione dell'Ungheria, sostenuta dalla Polonia, secondo cui la nozione di "rischio" all'art. 4, par. 1, del regolamento violerebbe il principio di certezza del diritto. La Corte ha infatti precisato che la prevenzione dei pregiudizi al bilancio è "un'esigenza costante e orizzontale della normativa finanziaria dell'Unione". Si v. sentenza *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, cit., punto 266.

<sup>81</sup> Si v. in merito lo studio commissionato dal gruppo parlamentare dei Verdi/Alleanza Libera Europea e relativo ai possibili scenari per l'attivazione dello strumento di condizionalità nei confronti dell'Ungheria: K. L. SCHEPPELE, R. KELEMEN, J. MORIJIN, *The EU Commission has to cut funding to Hungary: The Legal Case*, 2021, [www.greens-efa.eu/it/article/document/the-eu-commission-has-to-cut-funding-to-hungary-the-legal-case](http://www.greens-efa.eu/it/article/document/the-eu-commission-has-to-cut-funding-to-hungary-the-legal-case).

<sup>82</sup> Sentenza della Corte del 24 giugno 2019, causa C-619/18, *Commissione c. Polonia*.

nel sistema giudiziario la rendono suscettibile di incidere l'amministrazione della giustizia in tutti i settori, compresi quelli relativi agli interessi finanziari dell'UE elencati nell'art. 4, par. 2 del regolamento<sup>83</sup>. Il requisito del nesso causale potrebbe poi essere facilmente stabilito sulla base di una controversia pertinente in corso<sup>84</sup>. Inoltre, la Commissione sembra aver già “gettato le basi” per un suo intervento contro la Polonia nelle già menzionate *guidelines*, dove ha specificato che un esempio di rischio serio per il bilancio dell'Unione può sussistere “se determinate azioni delle autorità nazionali che danno esecuzione ai fondi dell'Unione mediante appalti pubblici, riscuotono risorse proprie dell'Unione o sono preposte al controllo, alla sorveglianza e all'audit finanziari dei fondi dell'Unione o indagano su presunti casi di frode, corruzione o altre violazioni del diritto dell'Unione che riguardano l'esecuzione dei fondi o delle entrate dell'Unione, non possono essere oggetto di un controllo effettivo da parte di tribunali pienamente indipendenti”<sup>85</sup>.

Ciò detto, a parere di chi scrive, per il momento non sono necessarie modifiche al regolamento stesso, ma piuttosto una sua rapida prima applicazione. Nell'ambito della Conferenza sul futuro dell'Europa, il panel di cittadini “Democrazia europea/Valori e diritti, Stato di diritto, sicurezza” ha raccomandato di modificare il regolamento in modo che sia applicabile a tutte le violazioni dello Stato di diritto e non solo a quelle che incidono sul bilancio dell'Unione<sup>86</sup>. Tale proposta è poi confluita anche nella relazione sul risultato finale della conferenza<sup>87</sup>. Tuttavia, per le considerazioni fatte sopra, una tale soluzione non solo non è auspicabile, ma probamente nemmeno possibile, in quanto rischierebbe di snaturare lo strumento e di mettere in discussione la base giuridica scelta. Altrettanta cautela andrebbe esercitata in merito alla

---

<sup>83</sup> T. TRIDIMAS, *Editorial Note: Recovery Plan and Rule of Law Conditionality: A New Era Beckons?* in *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 2020, p. VII ss, p. XVII.

<sup>84</sup> *Ibidem*.

<sup>85</sup> Orientamenti sull'applicazione del regolamento 2020/2092, punto 31, corsivo aggiunto.

<sup>86</sup> Raccomandazioni del Panel europeo di cittadini 2 “Democrazia europea / Valori e diritti, Stato di diritto, sicurezza”, 2021, [www.futureu.europa.eu/assemblies/citizens-panels/f/299/posts?assembly\\_slug=citizens-panels&component\\_id=299&locale=it](http://www.futureu.europa.eu/assemblies/citizens-panels/f/299/posts?assembly_slug=citizens-panels&component_id=299&locale=it).

<sup>87</sup> Relazione sul risultato finale della Conferenza sul futuro dell'Europa, 2022, p. 68.

possibilità di includere il meccanismo di condizionalità nel prossimo regolamento finanziario<sup>88</sup>, la cui revisione pare imminente<sup>89</sup>. Difatti, il rischio è quello che il meccanismo venga ridiscusso, modificato e ulteriormente ridimensionato, ogniqualevolta si pone il problema di una nuova revisione del regolamento finanziario.

5. Il regolamento 2020/2092 rappresenta una novità importante nella *toolbox* dell'Unione a tutela dello Stato di diritto. Non solo la condizionalità è uno strumento il cui uso è consolidato in varie aree dell'azione dell'Unione, ma il regolamento stesso è stato giustamente inquadrato nel proprio settore, quello finanziario, senza per questo rinunciare all'elemento assiologico. Esso ha il merito di contribuire all'incorporazione dello Stato di diritto all'interno delle diverse politiche dell'UE, rafforzando dunque l'importanza del suo rispetto per la salvaguardia dell'ordinamento giuridico dell'Unione. Dopotutto, come ci ha ricordato la stessa Corte di giustizia nelle due sentenze "sorelle" sopra richiamate, i valori *ex art. 2 TUE*, tra i quali figura lo Stato di diritto, sono parte dell'identità costituzionale dell'Unione.

Si tratta, tuttavia, di uno strumento dal limitato ambito di applicazione. Certamente, esso non può andare a sostituire le procedure all'art. 7 TUE – tanto dal punto di vista giuridico, quanto da quello pratico – né le altre procedure per la salvaguardia dei valori europei, tra cui le azioni di infrazione. Il regolamento istituisce uno strumento *ad hoc* che, da solo, non potrà certamente portare ad una rapida soluzione della crisi dello Stato di diritto europea. Tuttavia, se correttamente e speditamente applicato, esso potrebbe diventare un valido alleato nel proteggere l'ordinamento giuridico dell'Unione e la sua identità

---

<sup>88</sup> Per una proposta relativa all'inclusione del meccanismo di condizionalità si v. la Dichiarazione comune del Parlamento, del Consiglio e della Commissione allegata alla risoluzione legislativa del Parlamento europeo, del 16 dicembre 2020, relativa alla posizione del Consiglio in prima lettura in vista dell'adozione del regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un regime generale di condizionalità per la tutela del bilancio dell'Unione, P9TA(2020)0356.

<sup>89</sup> Il 19 marzo 2021 la Commissione ha annunciato una revisione mirata del regolamento finanziario per allinearla al nuovo QFP e ha avviato una consultazione pubblica. Una proposta della Commissione in merito è prevista nel 2022. L'iniziativa è disponibile al seguente indirizzo: [www.ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12942-Revisione-mirata-delle-regole-finanziarie-applicabili-al-bilancio-generale-dellUE-il-regolamento-finanziario-\\_it](http://www.ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12942-Revisione-mirata-delle-regole-finanziarie-applicabili-al-bilancio-generale-dellUE-il-regolamento-finanziario-_it).

costituzionale, ricordando agli Stati membri quali valori hanno dichiarato di professare al momento dell'adesione, e, allo stesso tempo, rafforzando l'Unione quale "comunità di valori".

Adesso l'attenzione deve spostarsi sul piano dell'implementazione del regolamento, per la quale "non ci sono più scuse"<sup>90</sup>. La Commissione deve cercare di applicarlo speditamente, senza farsi frenare dalle sue numerose formule dilatorie. A quel punto, spetterà ai rappresentanti dei governi dei Stati membri prendere una decisione. Certamente, l'ombra del voto a maggioranza qualificata si allunga sull'effettiva implementazione del meccanismo: ancora una volta, il vero e proprio *leitmotiv* dell'insufficiente *enforcement* dei valori europei rischia di essere l'assenza di volontà politica negli Stati membri. Tuttavia, poiché – a differenza delle procedure *ex art. 7 TUE* – il regolamento condizionalità prevede l'obbligo per il Consiglio di prendere una decisione in merito alla proposta della Commissione, questa volta gli Stati membri saranno almeno chiamati a "metterci la faccia" e dimostrare ciò che sono disposti a fare per la salvaguardia della *rule of law* europea.

---

<sup>90</sup> L. PECH, *No More Excuses: The Court of Justice greenlights the rule of law conditionality mechanism*, in *verfassungsblog.de*, 16 February 2022, [verfassungsblog.de/no-more-excuses/](https://www.verfassungsblog.de/no-more-excuses/).