

## La condizionalità nell'esperienza dell'Unione europea. Protezione del bilancio e valori costituzionali\*

*Gianpiero Gioia*

SOMMARIO: Premessa. - 1. La condizionalità nella gestione del supporto finanziario a livello internazionale. - 2. La condizionalità nell'esperienza dell'Unione europea. - 2.1 La sua comparsa nell'ordinamento europeo nel processo di allargamento ai Paesi terzi e nelle procedure di salvataggio di Lettonia, Romania e Ungheria. - 2.2. L'affermazione di una condizionalità economica. - 3. La condizionalità e la *rule of law*. - 4. Cenni conclusivi.

### *Premessa*

Il 16 dicembre 2020 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno approvato il regolamento n. 2092/2020, il quale istituisce un “regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione”

<sup>1</sup>. L'intervento si inserisce nel contesto delle misure di contrasto alla crisi pandemica, ma affonda le sue radici in una crisi più risalente, e cioè quella dello stato di diritto in alcuni dei Paesi membri. Difatti, il percorso che ha portato all'approvazione del Regolamento ha avuto inizio nel 2018, quando - sulla scia delle prime reazioni delle istituzioni europee alle vicende costituzionali polacche e ungheresi - la Commissione ha presentato una proposta di regolamento con l'intenzione di limitare l'accesso ai fondi europei da parte di quei Paesi nei quali non fosse garantita la tutela dello stato di diritto. Dalla proposta del 2018 alla versione finale del 2020, molteplici sono le modifiche introdotte, le quali hanno portato diversi commentatori a rilevare un generale assestamento su soluzioni di compromesso: si è

---

\* L'articolo è stato sottoposto, in conformità al Regolamento della Rivista, a *double blind peer review*.

<sup>1</sup> Regolamento (UE) n. 2092/2020 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione.

Gianpiero Gioia

*La condizionalità nell'esperienza dell'Unione europea.  
Protezione del bilancio e valori costituzionali*

passati dalle potenzialità di uno strumento teso a difendere il nucleo duro del patrimonio costituzionale europeo, e con ciò la *rule of law* (concetto tradotto usualmente con l'espressione "Stato di diritto"), alla realtà di un Regolamento caratterizzato dalle incertezze che vedremo.

Dei differenti profili suscettibili di analisi, da quelli più propriamente attinenti al diritto dell'Unione europea all'attenzione alle condizioni dello stato di diritto in Polonia e Ungheria, in questo contributo si cercherà di analizzare il ruolo della condizionalità in quanto strumento giuridico aperto a virtualità multiple. A questo fine, si ripercorrerà l'evoluzione storica dell'uso della condizionalità dalla sua affermazione nel contesto internazionale alle sue varianti emerse nel contesto dell'Unione europea, fino all'ultima forma disponibile all'attenzione degli studiosi, e cioè quella disegnata dal Regolamento richiamato *supra*.

### 1. *La condizionalità nella gestione del supporto finanziario a livello internazionale*

L'utilizzo della condizionalità si è affermato per la prima volta nel contesto degli interventi del Fondo monetario internazionale e della Banca mondiale con la funzione di facilitare o agevolare riforme di natura economica ritenute necessarie affinché i Paesi destinatari del supporto finanziario potessero avviare percorsi di crescita e stabilità<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Come rileva C. Pinelli, *Conditionality and economic constitutionalism in the Eurozone*, in *Italian Journal of Public Law*, 1, 2018, p. 24, i vincoli della condizionalità rispetto agli interventi di sostegno del FMI furono affermati già nel 1979 con le *Guidelines on conditionality* (sul punto v. IMF, *Guidelines on conditionality*, 30 aprile 2019, *Selected Decisions and Selected Documents of the International Monetary Fund* 40, 284, par. A, p. 1: «*Conditionality - that is, program-related conditions - is intended to ensure that Fund resources are provided to members to assist them in resolving their balance of payments problems in a manner that is consistent with the Fund's Articles and that establishes adequate safeguards for the temporary use of the Fund's resources*». Vedi anche G. Bird, *The effectiveness of conditionality and the political economy of policy reform: is it simply a matter of political will?*, in *The Journal of Policy Reform*, 2(1), 1998, p. 89; A. Dreher, *Does the IMF Influence Fiscal and Monetary Policy?*, in *The Journal of Policy Reform*, 8(3), 2005, p. 225; C. Pinelli, *Conditionality*, in *Max Planck Encyclopedia of International Law*, 2013, p. 1; W.

Gianpiero Gioia

*La condizionalità nell'esperienza dell'Unione europea.  
Protezione del bilancio e valori costituzionali*

In generale, si può affermare che la condizionalità rappresenta uno dei principali meccanismi di gestione del supporto finanziario fornito da specifiche organizzazioni al fine di controllare e promuovere percorsi di sviluppo del Paese destinatario: «*Both the International Monetary Fund (IMF) and the World Bank have become increasingly involved in the conditionality business as they have provided resources to an ever larger number of countries and have applied conditionality to a widening range of policy and performance criteria. The typical IMF-supported program will, for example, now have two or three preconditions alongside as many as eight or nine performance criteria. These elements constitute the hard core of conditionality [tondo mio]*».<sup>3</sup>

Uno dei problemi principali dell'applicazione delle clausole di condizionalità ha riguardato la loro capacità effettiva di guidare i processi di riforma concordati<sup>4</sup>, dovendosi registrare una percentuale consistente di casi nei quali gli obiettivi non sono stati raggiunti, vuoi per l'intervento di fattori economici destabilizzanti e non previsti nei programmi d'intesa (ad es. crisi economiche improvvise), vuoi per la mancanza di volontà degli attori politici<sup>5</sup>.

Tuttavia, ai fini del presente contributo, quel che più rileva non è la capacità effettiva della condizionalità di garantire il raggiungimento degli obiettivi fissati negli accordi tra, ad esempio, il soggetto finanziatore e il paese destinatario, bensì il grado di fiducia nella condizionalità in quanto strumento giuridico di *soft law*<sup>6</sup> particolarmente capace di incidere sugli indirizzi di politica economica e di bilancio dei Paesi destinatari, in special modo quando questi ultimi

---

Jacoby-J. Hopkin, *From lever to club? Conditionality in the European Union during the financial crisis*, in *Journal of European Public Policy*, 27(8), 2020, p. 1158.

<sup>3</sup> G. Bird, *op. cit.*, p. 90.

<sup>4</sup> Sul punto v. S. Schadler-A. Bennett-M. Carkovic-L. Dicks-Mireaux-M. Mecagni-J. John-M. A Savastano, *IMF Conditionality: Experience Under Stand-By and Extended Arrangements, Part I: Key Issues and Findings, and Part 11: Background Papers*, IMF Occasional Papers, N. 128, 1995.

<sup>5</sup> G. Bird, *op. cit.*

<sup>6</sup> Sulla relazione tra *soft-law* e condizionalità 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*, 19, 2017, p. 118 ss.

Gianpiero Gioia

*La condizionalità nell'esperienza dell'Unione europea.  
Protezione del bilancio e valori costituzionali*

presentino un sufficiente tasso di instabilità politica interna<sup>7</sup> e stiano attraversando una crisi economica<sup>8</sup>.

Ciò considerato, al Paese cui è offerto il supporto finanziario è generalmente rimessa la valutazione sui costi ed i benefici derivanti dalla stipula dell'accordo; con particolare riguardo alle condizionalità contenute, una valutazione imprescindibile è quella riferita alla loro effettiva vincolatività, avendo in conto l'impatto del trascorrere del tempo. Difatti, si è osservato che - così come in altri settori - anche in questo caso valgono le regole del c.d. "effetto annuncio", vale cioè la considerazione per cui «*most of the benefits associated with IFI-supported programs come with their announcement*»<sup>9</sup>. Siglando l'accordo e semplicemente accettando formalmente le condizionalità ivi riportate, il Paese destinatario raggiunge gli obiettivi che avrebbe dovuto conseguire attraverso un percorso di riforme teso al raggiungimento degli obiettivi concordati.

In tal modo emergono due caratteri utili per considerare gli sviluppi dell'applicazione della condizionalità: da una parte il carattere della promozionalità<sup>10</sup>, e cioè la fiducia - seppur talvolta mal riposta -

---

<sup>7</sup> G. Bird, *op. cit.*, p. 93, il quale teorizza l'assunto partendo dalla necessità di una bipolarizzazione instabile affinché l'uso dei meccanismi di condizionalità trovi la propria ragion d'essere: «*The marginal benefit of conditionality thus depends on the relative strengths of 'technocrats' and 'populists' within government. With either technocrats or populists dominant, conditionality will tend to achieve relatively little. In the former case similar policies could be expected in any event, whereas in the latter case they will be rejected, certainly in the long run. It is in the intermediate circumstances, where different and opposed factions are vying for control, that conditionality may be strategically significant in tipping the balance towards the technocrats who favor greater macroeconomic discipline*».

<sup>8</sup> L'intervento di una crisi economica viene apprezzato come elemento capace di squadrare gli indirizzi di politica economica nazionale e rendere il Paese destinatario più naturalmente propenso ad accettare le riforme suggerite in cambio del supporto finanziario.

<sup>9</sup> G. Bird, *op. cit.*, p. 104.

<sup>10</sup> Sul punto il riferimento è a N. Bobbio, *La funzione promozionale del diritto*, in *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, Milano, 1977, p. 26, per promozionalità si intende quella «tecnica dell'incoraggiamento [che] mira non soltanto a tutelare ma anche a provocare l'esercizio degli atti conformi, spareggiando nel caso di atti permessi la possibilità di fare con quella di non fare, rendendo particolarmente allettanti gli atti obbligatori e particolarmente ripugnanti quelli proibiti».

Gianpiero Gioia

*La condizionalità nell'esperienza dell'Unione europea.  
Protezione del bilancio e valori costituzionali*

della parte forte (il soggetto che fornisce il supporto finanziario) nel fatto che i meccanismi di condizionalità possano essere un mezzo efficace per indirizzare le scelte politiche della parte debole (il soggetto che riceve il supporto finanziario), dall'altra il notevole tasso di inefficacia della condizionalità stessa, derivante dal contesto applicativo riconducibile alle dinamiche del diritto internazionale, laddove chi avrebbe interesse a sorvegliare la realizzazione delle condizioni è sprovvisto di qualsivoglia strumento di controllo e dei necessari mezzi di acquisizione delle informazioni<sup>11</sup>.

## *2. La condizionalità nell'esperienza dell'Unione europea*

### *2.1. La sua comparsa nell'ordinamento europeo nel processo di allargamento ai Paesi terzi e nelle procedure di salvataggio di Lettonia, Romania e Ungheria*

La condizionalità si affaccia nel processo di integrazione europea sotto due forme: una prima, legata all'allargamento dell'Unione stessa, una seconda, di stampo più prettamente macroeconomico.

Nella storia dell'Unione europea, la condizionalità ha svolto inizialmente una funzione diversa dal sostegno finanziario fornito dalle organizzazioni internazionali, avendo come obiettivo la tutela dei diritti umani e della democrazia, specialmente nei processi di riconoscimento rispetto ai Paesi dell'Europa orientale all'indomani del crollo dei regimi comunisti e nelle procedure di allargamento dell'Unione stessa<sup>12</sup>. Sotto questa veste la condizionalità ha svelato un ruolo promotore importante poiché si è dimostrata strumento idoneo a sostenere l'avviamento di processi di democratizzazione e, più in generale, a rafforzare il processo di integrazione europea<sup>13</sup>. Questa versione applicativa della condizionalità rappresenta - sebbene non da sola - l'esperienza principale sulla base della quale gli attori politici europei hanno sviluppato una particolare fiducia nei confronti di questo strumento

---

<sup>11</sup> A. Dreher, *op. cit.*, p. 235.

<sup>12</sup> Sul tema vedi C. Pinelli, *Conditionality and Enlargement in Light of EU Constitutional Developments*, in *European Law Journal*, 10(3), 2004, pp. 354-362.

<sup>13</sup> *Ivi*, p. 359.

Gianpiero Gioia

*La condizionalità nell'esperienza dell'Unione europea.  
Protezione del bilancio e valori costituzionali*

catalizzatore, capace di promuovere percorsi di avvicinamento e adeguamento rispetto a principi e valori ritenuti essenziali alla partecipazione al progetto politico europeo. Infatti, una ricostruzione diversa - che non tenesse dunque debitamente conto della positività dell'esperienza avuta durante il processo di allargamento dell'Unione europea - finirebbe per giustificare la attuale fiducia nella condizionalità esclusivamente sulla base del suo utilizzo nel contesto degli interventi del Fondo monetario internazionale e della Banca mondiale, e cioè su esempi che hanno dimostrato un basso tasso di coerenza tra obiettivi prefissati e risultati raggiunti<sup>14</sup>.

Sembra possibile affermare che - a differenza dei programmi del FMI - le condizionalità imposte ai fini dell'accesso all'Unione difficilmente hanno coinvolto la libertà di scelta nel campo della finanza pubblica<sup>15</sup> basandosi piuttosto su un modello di cooperazione "obbligata" data dalla volontà del Paese candidato di avere accesso all'Unione<sup>16</sup>. Si è trattato, inoltre, di una condizionalità operante *ex post*: prima il Paese raggiungeva i requisiti necessari, e solo dopo avrebbe ottenuto l'ingresso nell'Unione. Nel processo di integrazione, dunque, la condizionalità si affaccia come modalità di gestione dei rapporti (ancora) esterni, e non invece tra Paesi già membri. Attraverso

---

<sup>14</sup> Sulla capacità della condizionalità nel contesto degli interventi del Fondo monetario internazionale e della Banca Mondiale v. quanto affermato *supra* e, diffusamente, G. Bird, *op. cit.*

<sup>15</sup> W. Jacoby-J. Hopkin, *op. cit.*, p. 1160: «*Conditionality toward CEE states in the late 1990s and early 2000s (top row) promoted institutional convergence on EU-15 practices. [...] If we focus on the 33 policy 'chapters' in the Commission's screening process, many were surely very important – free movement, energy, environment, public procurement. But almost none involved the basic structures of constitutional democracy and few centrally affected sensitive core state functions of citizenship, defence and foreign policy, or economic choices about fiscal, social, and labour market policy*».

<sup>16</sup> *Ibid.* Sul punto, tuttavia, occorre precisare come la politicità dei c.d. criteri di Copenaghen e la loro qualità di precondizione all'apertura dei negoziati (v. E. Cannizzaro, *Il diritto dell'integrazione europea. L'ordinamento dell'Unione*, Torino, 2015, pp. 101-102) siano stati considerati da parte della dottrina anche come strumento di opacizzazione del processo decisionale rispetto all'accesso o meno del Paese candidato (v. ad es. W. Sadurski, *Charter and Enlargement*, in *European Law Journal*, 8(3), 2008, p. 344: «*The human rights criteria are so malleable and vague that can serve as a very handy device for refusing entry*».

Gianpiero Gioia

*La condizionalità nell'esperienza dell'Unione europea.  
Protezione del bilancio e valori costituzionali*

aiuti condizionati, controlli periodici, programmi di riforma per la mitigazione delle differenze incompatibili con i principi dell'Unione e rapporti annuali della Commissione su ciascun Paese candidato, gli attori politici europei avevano maturato l'idea che attraverso la condizionalità si sarebbe potuto raggiungere qualsiasi obiettivo di indirizzo, supervisione e controllo<sup>17</sup>.

Quanto alla seconda forma di manifestazione della condizionalità, questa rappresenta probabilmente il primo esempio di utilizzo macroeconomico della condizionalità nel contesto europeo. Nel 2008 una delle prime ripercussioni della crisi dei mutui *sub-prime* fu rappresentata dal problema della bilancia dei pagamenti di tre Paesi membri<sup>18</sup> (Lettonia, Romania e Ungheria). In questa occasione l'Unione europea sperimenta per la prima volta la condizionalità sul modello del FMI - fuori dal contesto dell'Eurozona, è bene sottolinearlo - con risultati positivi. Grazie agli accordi ed al sostegno congiunto dell'Unione europea e del FMI, i tre Paesi escono dalla crisi nel giro di pochi anni<sup>19</sup>.

## 2.2. *L'affermazione di una condizionalità economica*

Come noto, nel corso del 2008 ha avuto luogo l'emersione di una grave crisi economica e finanziaria, rispetto alla quale la vicenda legata ai mutui *subprime* e al mercato finanziario d'oltre oceano ha rappresentato soltanto il primordio. Difatti, nonostante le iniziali previsioni che vedevano la crisi come fenomeno legato solo alla finanza statunitense<sup>20</sup>, il clima di diffusa sfiducia ha raggiunto ben presto anche l'Eurozona, provocando gravi ripercussioni sulle finanze pubbliche dei cosiddetti "paesi periferici" (Grecia, Italia, Portogallo, Spagna e Irlanda), riassumibili sostanzialmente nell'aumento dei tassi di interesse

---

<sup>17</sup> Ivi, p. 1163.

<sup>18</sup> Le procedure di salvataggio rientravano nell'ambito degli interventi previsti dall'art. 143 del TFUE.

<sup>19</sup> D. M. Woodruff, *Governing by panic*, in *Politics & Society*, 44(1), 2016, p. 81 ss.

<sup>20</sup> Di questo tenore le dichiarazioni rese il 25 settembre 2008 del Ministro delle finanze tedesco, Peer Steinbrück, al Parlamento tedesco.

Gianpiero Gioia

*La condizionalità nell'esperienza dell'Unione europea.  
Protezione del bilancio e valori costituzionali*

e nella conseguente difficoltà nel mantenere sostenibile il debito nazionale.

La crisi, dunque, ha subito riversato i propri effetti sulla finanza pubblica di Paesi appartenenti ad un'area - l'Eurozona - potenzialmente e teoricamente capace di rispondere in maniera efficace a questo tipo di shock<sup>21</sup>. Tuttavia, al contrario, ben presto sono emerse le difficoltà nel fronteggiare l'eccezionale momento storico con i mezzi ordinari e le risorse disponibili.

Nella molteplicità degli interventi intrapresi a livello sovranazionale, internazionale<sup>22</sup> e nazionale<sup>23</sup>, in questa sede corre l'obbligo di fermare l'attenzione sui modi in cui - in questo contesto - si è affermata una nuova versione della condizionalità<sup>24</sup>. A questo fine occorre ripercorrere, seppur brevemente, le modalità con cui si è arrivati alla riforma dell'art. 136 del TFUE, con l'introduzione di un terzo paragrafo che prevede la rigorosa condizionalità rispetto a qualsiasi forma di assistenza finanziaria.

---

<sup>21</sup> Come noto, il progetto europeo - con specifico riferimento alla costruzione della moneta unica - fonda le proprie basi sulla teoria delle aree valutarie ottimali (v. R. Mundell, *A Theory of Optimum Currency Areas*, in *American Economic Review*, 51, 1961, n. 4). In estrema sintesi, per la teoria economica, un'area valutaria ottimale rappresenta, fra gli altri, un'area costituita da Paesi scarsamente propensi a subire shock asimmetrici e capaci di tornare in equilibrio automaticamente dopo lo shock stesso. Le economie di tali Paesi dovrebbero essere caratterizzate dall'essere molto simili tra di loro, con tassi d'inflazione molto vicini, capaci di buona flessibilità dei salari e dei capitali (N. Boccella-F. Orlando-A. Rinaldi, *Macroeconomia*, Milano, 2014, p. 247).

<sup>22</sup> Fra tutti, il c.d. *six pack* (direttiva 2011/85/UE, regolamenti UE n. 1173, n. 1174, n. 1175, n. 1176, n. 1177 del 2011), il c.d. *two pack* (regolamenti UE n. 472 e n. 473 del 2013), il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria (c.d. *Fiscal compact*), il Meccanismo europeo di stabilità (MES).

<sup>23</sup> Macroscopicamente, si pensi alla riforma dell'art. 81 della Costituzione italiana, al percorso che ha portato a tale risultato e alle conseguenze in termini strutturali rispetto alla procedura di bilancio.

<sup>24</sup> Sulla condizionalità economica nel contesto dell'Unione europea in prospettiva comparata v. A. Baraggia, *Ordinamenti giuridici a confronto nell'era della crisi. La condizionalità economica in Europa e negli Stati nazionali*, Torino, 2017.



Gianpiero Gioia

*La condizionalità nell'esperienza dell'Unione europea.  
Protezione del bilancio e valori costituzionali*

Nel 2010 l'Eurozona sperimenta una prima forma di condizionalità economica - sotto il cappello dell'art. 122 del TFUE<sup>25</sup> - nel contesto dell'intervento di salvataggio della Grecia<sup>26</sup>, la quale, a differenza di quella adoperata negli interventi a favore di Lettonia, Romania e Ungheria, aveva la finalità di intervenire su di un terreno differente (*quella* riguardava aspetti direttamente monetari, *questa* la sostenibilità e solvibilità del debito pubblico unite al deterioramento del sistema bancario nazionale<sup>27</sup>) e, soprattutto, coinvolgeva il cuore della sovranità statale, veicolando riforme riguardanti «i diritti sociali, in particolare sanità, educazione, sistema previdenziale, salari dei lavoratori, misure per la disoccupazione [...] ambiti, che come già aveva affermato il Bundesverfassungsgericht nella sentenza Lissabon costituiscono il nucleo duro della sovranità»<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> «1. Fatta salva ogni altra procedura prevista dai trattati, il Consiglio, su proposta della Commissione, può decidere, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, le misure adeguate alla situazione economica, in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia. 2. Qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato. Il presidente del Consiglio informa il Parlamento europeo in merito alla decisione presa».

<sup>26</sup> A. Baraggia, *La condizionalità economica nella giurisprudenza della crisi*, in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, 2019, p. 41: «Nonostante la condizionalità fosse già stata applicata, ai sensi dell'art. 143 TFEU ad Ungheria, Lettonia e Romania, è solo con il primo *Greek Loan Agreement* che le misure di condizionalità vengono impiegate per fornire assistenza ad un membro dell'Eurozona. Nel caso greco si trattava di accordi di prestito bilaterali tra gli Stati membri dell'Eurozona e la Grecia, sottoposti al rispetto di rigorose condizioni, stabilite ex ante in un *Memorandum of Understanding* e in una Decisione del Consiglio, la n. 2010/320/EU16. Nella dichiarazione dell'Eurogruppo dell'aprile 2010, si prevedeva che la Commissione avrebbe lavorato insieme alla Banca Centrale e al Fondo Monetario internazionale sul programma di assistenza. Il rispetto delle condizioni da parte dello Stato beneficiario sarebbe poi stato vagliato dagli stati membri dell'Eurozona, sentito il parere della BCE e sulla base di una valutazione della Commissione».

<sup>27</sup> M. Blyth, *After the Brits have gone and the trumpets have sounded: Turning a drama into a crisis that will not go to waste*, in *Intereconomics*, 51(6), 2016, p. 330.

<sup>28</sup> A. Baraggia, *La condizionalità economica nella giurisprudenza della crisi*, cit., p. 43; v. pure A. Fisher Lescano, *Human Rights in Times of Austerity Policy*, in

Gianpiero Gioia

*La condizionalità nell'esperienza dell'Unione europea.  
Protezione del bilancio e valori costituzionali*

Ora, se è vero che per mezzo dei *Memoranda of Understanding (MoUs)*<sup>29</sup> la c.d. Troika proponeva - e lo Stato richiedente comunque accettava - le condizioni essenziali ai fini dell'erogazione del prestito, e cioè in un contesto di formale parità, è d'uopo considerare il contesto culturale e politico in cui questi negoziati sono avvenuti.

In tale contesto, infatti, risultava necessario superare le reticenze, soprattutto tedesche e dei Paesi nordeuropei<sup>30</sup>, rispetto al fatto che aiuti troppo incondizionati potessero favorire fenomeni di *moral hazard*. In questo modo, con l'influenza di quell'approccio ordoliberalista espressione di una certa cultura tedesca, avviene la trasformazione della condizionalità da strumento di *leverage* a strumento di *punishment*<sup>31</sup>. Nei tre salvataggi che hanno riguardato la Grecia (2010, 2011, 2015) si è registrato un aumento costante della durezza delle richieste di riforma - dal mercato del lavoro al sistema pensionistico e all'amministrazione statale - aventi effetti rilevanti sulle scelte di spesa del Paese, culminata nella reazione greca dell'indizione del referendum circa l'utilizzo

---

*Nomos*, 4, 2014, riprendendo M. Netteshieim «*Crisis periods are periods in which national sovereignty comes to the fore*».

<sup>29</sup> Più approfonditamente sui *Memoranda of Understanding* v. A. Fisher Lescano, *op. cit.*, pp. 32-36. Sui problemi derivanti dal deficit democratico insito nelle modalità di conclusione dei *MoUs* v. J. Habermas, *The Crisis of European Union. A response*, Cambridge, 2012, 130.

<sup>30</sup> W. Jacoby-J. Hopkin, *op. cit.*, p. 1165.

<sup>31</sup> *Ibid.*, gli Autori descrivono chiaramente questo passaggio: «*Conditionality would therefore move beyond the 'leverage' characteristic of the enlargement process to become a more coercive instrument for disciplining member state governments: a 'club' rather than a 'lever'. The €110 billion May 2010 Greek bailout agreed by the Troika had to overcome a good deal of political resistance, and this explains some of its harshness. European elites felt a tension between avoiding broader contagion and creating moral hazard. They also were constrained by Article 125 of the Lisbon Treaty that outlawed direct bailouts of indebted EMU governments or debt monetization. The Troika lent Greece the money, but on condition that it implement drastic austerity measures to reduce its debt and introduce politically contentious structural reforms. By imposing harsh conditions on Greece, it was thought that moral hazard would be attenuated. And the more unpleasant the conditions, the more it would signal that bailouts would not be an easy option for profligate Eurozone governments*». Sulle critiche rispetto all'eccessiva durezza degli interventi v. L. Wroughton-H. Schneider-D. Kyriakidou, *Technocrats in crisis. How the IMF's misadventure in Greece is changing the fund*, Reuters, 28 agosto 2015.

Gianpiero Gioia

*La condizionalità nell'esperienza dell'Unione europea.  
Protezione del bilancio e valori costituzionali*

dell'assistenza fornita MES<sup>32</sup>. Sulla portata punitiva di questo modello di condizionalità macroeconomica è evocativo lo stralcio di un intervento del Segretario del Tesoro statunitense Timothy Geithner laddove riporta l'atmosfera dei suoi *meeting* europei: «*the Europeans came into that meeting basically saying: "We're going to teach the Greeks a lesson. They are really terrible. They lied to us. They suck and they were profligate and took advantage of the whole basic thing and we're going to crush them," was their basic attitude, all of them...*»<sup>33</sup>.

Sulla scia di questo approccio, con il timore che ulteriori interventi *ex art.* 122 del TFUE potessero aprire ad un'interpretazione poco ortodossa dei Trattati<sup>34</sup>, il Consiglio europeo ha approvato - tramite procedura di revisione semplificata - la modifica dell'art. 136 del TFUE, attraverso l'aggiunta di un terzo paragrafo, il quale recita: «Gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità».

Rigorosa condizionalità la quale - oltre ad essere l'ovvia base di legittimazione del Trattato istitutivo del Meccanismo europeo di stabilità (MES) - si è confermata, grazie alla giurisprudenza della Corte di Giustizia e del Bundesverfassungsgericht<sup>35</sup>, elemento giustificativo

---

<sup>32</sup> Cfr. W. Schelkle, *The Political Economy of Monetary Solidarity: Understanding the Euro Experiment*, Oxford, 2017.

<sup>33</sup> P. Spiegel, *Draghi's ECB management: the leaked Geithner files*, in *Financial Times*, 11 novembre 2014. Sul tema v. anche T. Geithner, *Stress Test. Reflections on financial crisis*, New York, 2014.

<sup>34</sup> L. Gianniti, *Il meccanismo di stabilità e la revisione semplificata del Trattato di Lisbona: un'ipoteca tedesca sul processo di integrazione?*, in *Documenti IAI 1102*, 1: «decisiva è stata la pressione della Germania che ha voluto mettere nero su bianco (risulta chiaro dalle conclusioni del Consiglio europeo del dicembre 2010) che l'utilizzo dell'art. 122 del Trattato [...] è stato ammesso solo in via del tutto eccezionale: un'eccezione che, come si dice in Italia, "non fa precedente". Per sigillare un'interpretazione restrittiva dei Trattati, rispetto alla fuga in avanti imposta dalla crisi, "i Capi di Stato e di Governo hanno convenuto - così recitano le conclusioni del Consiglio europeo di dicembre - che questo articolo non debba essere usato per tali fini". È passata quindi una lettura riduttiva dei Trattati [...]».

<sup>35</sup> Sul dettaglio e sulla complessità delle implicazioni legate all'attività delle Corti nell'epoca della crisi v. *ex multis* A. Baraggia, *La condizionalità economica nella*

Gianpiero Gioia

*La condizionalità nell'esperienza dell'Unione europea.  
Protezione del bilancio e valori costituzionali*

degli interventi di sostegno finanziario a livello europeo, sia dal punto di vista della politica economica che da quello della politica monetaria, quando non strumento essenziale alla prosecuzione del processo di integrazione europea<sup>36</sup>.

Sotto questa prospettiva, il primo caso a venire all'attenzione è quello relativo alla celebre sentenza *Pringle*<sup>37</sup>, con la quale la Corte risponde sostanzialmente a due quesiti: a) quello relativo alla legittimità del ricorso alla procedura semplificata per riformare l'art. 136 TFUE al

---

*giurisprudenza della crisi*, cit.; C. Pinelli, *Le corti europee (nella crisi dell'Unione)*, [www.europeanrights.eu](http://www.europeanrights.eu); C. Pinelli, *Are Courts Engaged in a "Dialogue" on Financial Matters?*, in M. Belov (eds.), *Judicial Dialogue*, The Hague, 2019; N. Lupo, *The advantage of having the "first word" in the composite european constitution*, in *IJPL*, 2/2018, 186 ss.; G. Zaccaroni, *The Good, the Bad, and the Ugly: national constitutional judges and the EU constitutional identity*, in *IJPL*, 2, 2018, p. 421 ss.; C. Fasone, *Do Constitutional Courts Care About Parliaments In The Euro-Crisis? On The Precedence of The "Constitutional Identity Review"*, in *IJPL*, 2/2018, p. 205 ss.; P. Ridola, *"Karlsruhe locuta causa finita?" Il Bundesverfassungsgericht, il fondo salva-stati e gli incerti destini della democrazia federalista in Europa*, in *federalismi.it*, 18/2012.; A. Di Martino, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul meccanismo europeo di stabilità e sul fiscal compact: una lettura alla luce della giurisprudenza precedente*, in *federalismi.it*, 18/2012; M. Bonini, *Giudice delle leggi o "signore dei trattati"? Riflessioni critiche sul sindacato a tutela dell'"identità costituzionale"*, in *Osservatorio AIC*, 3/2016. Da ultimo, merita attenzione uno degli ultimi approdi della giurisprudenza del BVerfG sul Public Sector Purchase Programme (PSPP), al riguardo v. L. F. Pace, *Il BVerfG e la sentenza sul programma PSPP: "c'è della logica in questa follia"? Il prevedibile "rientro" della "crisi istituzionale" annunciata nella sentenza (provvisoria) del 5 maggio 2020*, in *federalismi.it*, 16/2020, p. 299 ss.; M. Bursi, *La sentenza del BVerfG sul Public Sector Purchase Programme: un'Europa sempre più difficile*, in *Consulta Online*, II/2019, p. 385 ss.

<sup>36</sup> M. Everson-C. Joerges, *Who is the Guardian for Constitutionalism in Europe after the Financial Crisis?*, in *LEQS Paper* n. 63, 2013, p. 21, definiscono la condizionalità come «*the glue that keeps the transnational actors together*».

<sup>37</sup> Corte giust, 27 novembre 2012, C-370/12 *Pringle v. Government of Ireland, Ireland and the Attorney General*. Sull'importanza della pronuncia v. P. Craig, *Pringle: Legal Reasoning, Text, Purpose and Teleology*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 20(1), 2013: «*Not all cases are equally important; they are not equally interesting intellectually and they are not of equal significance in terms of political relevance. Nor indeed is there any guarantee that these features will coalesce in a single case. They did however come together in the Pringle case. The challenge to the European Stability Mechanism (ESM) ticked all these boxes, especially because its judicial invalidation could well have sent nervous financial markets into a further downward spiral*».

Gianpiero Gioia

*La condizionalità nell'esperienza dell'Unione europea.  
Protezione del bilancio e valori costituzionali*

fine di aggiungere un terzo paragrafo in cui prevedere la *strictly conditionality*, b) quello legato alla compatibilità tra il Trattato istitutivo del MES e la complessiva architettura dell'Unione.

La risposta della Corte di Giustizia ha dichiarato compatibili sia la procedura di revisione che il Trattato istitutivo del MES, e lo ha fatto fondando la propria argomentazione sul ruolo fondamentale della condizionalità<sup>38</sup>.

Quanto al primo profilo, la legittimità della procedura di revisione ex art. 48 TUE viene giustificata alla luce di un'interpretazione che vede le misure adottate sotto *strictly conditionality* afferenti al campo della politica economica e non a quello della politica monetaria: a differenza di quanto sostenuto da *Mr. Pringle*, la norma rientra nell'alveo della parte terza del Trattato<sup>39</sup>. Come afferma la Corte: «la rigorosa condizionalità cui il meccanismo di stabilità subordina la concessione di un'assistenza finanziaria in forza del paragrafo 3 dell'articolo 136 TFUE, il quale costituisce la disposizione su cui verte la revisione del Trattato FUE, è diretta a garantire che, nel suo funzionamento, tale meccanismo rispetti il diritto dell'Unione, comprese le misure adottate dall'Unione nell'ambito del coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri» (par. 69)<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> Al punto che M. Everson-C. Joerges, *op.cit.*, p. 21, affermano che «*wherever the court responds to objections about the legality of the new regime, it merely parrots the orthodoxy of "conditionality" as a justification*».

<sup>39</sup> Vedi art. 48 TUE, par. 6: «Il governo di qualsiasi Stato membro, il Parlamento europeo o la Commissione possono sottoporre al Consiglio europeo progetti intesi a modificare in tutto o in parte le disposizioni della parte terza del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relative alle politiche e azioni interne dell'Unione.

Il Consiglio europeo può adottare una decisione che modifica in tutto o in parte le disposizioni della parte terza del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Il Consiglio europeo delibera all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo, della Commissione e, in caso di modifiche istituzionali nel settore monetario, della Banca centrale europea. Tale decisione entra in vigore solo previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali.

La decisione di cui al secondo comma non può estendere le competenze attribuite all'Unione nei trattati».

<sup>40</sup> Occorre comunque sottolineare come, nonostante la rilevata legittimità, il problema circa queste misure non sia risolto sul piano della loro opportunità politica,

Gianpiero Gioia

*La condizionalità nell'esperienza dell'Unione europea.  
Protezione del bilancio e valori costituzionali*

E ancora nella condizionalità viene rinvenuto il motivo di compatibilità tra l'operato del MES e la clausola di *no bail-out* di cui all'art. 125 del TFUE<sup>41</sup>:

«[A]lla luce di tale obiettivo perseguito dall'articolo 125 TFUE occorre considerare che tale disposizione vieta all'Unione e agli Stati membri la concessione di un'assistenza finanziaria che avrebbe l'effetto di pregiudicare lo stimolo dello Stato membro beneficiario di tale assistenza a condurre una politica di bilancio virtuosa. Come emerge dal punto 5 del parere della BCE sul progetto di decisione del Consiglio europeo che modifica l'articolo 136 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativamente a un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'euro, l'attivazione di un'assistenza finanziaria ai sensi di un meccanismo di stabilità come il MES è compatibile con l'articolo 125 TFUE solo qualora essa risulti indispensabile per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e sia soggetta a condizioni rigorose». (par. 136)

In sintesi, si afferma che: «la rigorosa condizionalità cui è subordinato qualsiasi sostegno alla stabilità fornito dal MES mira a garantire il rispetto, da parte del MES e degli Stati membri beneficiari, delle misure adottate dall'Unione in particolare nel settore del coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, le quali, dal canto loro, mirano segnatamente a garantire il perseguimento di una politica di bilancio virtuosa da parte degli Stati membri». (par. 143)

---

la quale certamente non può essere valutata dalla CGUE. Sul tema vedi L. Pierdominici, *The Jurisprudence of the Crisis: The Uncertain Place of European Law Between Pluralism and Unity*, in *IJPL*, 2/2018, p. 328: «As authoritatively stated by the Court of Justice in *Pringle*, this does not amount to a legal technical problem of compatibility with EU law: but the question remains open regarding the political convenience of such a phenomenon and its consequences for the constitutional development of the Union, for its institutional balance».

<sup>41</sup> Art. 125 TFUE, par. 1: «L'Unione non risponde né si fa carico degli impegni assunti dalle amministrazioni statali, dagli enti regionali, locali, o altri enti pubblici, da altri organismi di diritto pubblico o da imprese pubbliche di qualsiasi Stato membro, fatte salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto economico specifico. Gli Stati membri non sono responsabili né subentrano agli impegni dell'amministrazione statale, degli enti regionali, locali o degli altri enti pubblici, di altri organismi di diritto pubblico o di imprese pubbliche di un altro Stato membro, fatte salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto specifico».

Gianpiero Gioia

*La condizionalità nell'esperienza dell'Unione europea.  
Protezione del bilancio e valori costituzionali*

Per ciò che rileva ai fini del nostro studio, è eloquente il modo in cui la Corte provveda a legittimare l'inserimento nella costituzione economica europea di una versione dalla condizionalità che opera non solo quantitativamente, indicando ad esempio i parametri di "salute fiscale" idonei a permettere l'apertura di linee di credito, bensì anche qualitativamente definendo quali settori debbano subire interventi di risanamento. In tal modo si produce una intromissione considerevole nella capacità dello Stato beneficiario di gestire autonomamente le proprie scelte di finanza pubblica e, in generale, in tutti quegli interventi che implicano effetti finanziari<sup>42</sup>.

Su questo tracciato si inserisce la successiva sentenza della CGUE sul caso *Gauweiler*<sup>43</sup>. La vicenda giudiziaria prende le mosse dal rinvio pregiudiziale effettuato dal Bundesverfassungsgericht<sup>44</sup> col quale si lamenta l'illegittimità del programma OMT<sup>45</sup> rispetto ai Trattati. Nel rinvio la Corte di Karlsruhe qualifica il programma OMT come atto *ultra vires* in quanto atto di politica economica e in quanto tale estraneo alle competenze di natura strettamente monetaria della BCE (artt. 119, 123, 127 TFUE e artt. da 17 a 24 del Protocollo sul SEBC), oltre a ritenere l'intervento della Banca centrale europea illegittimo rispetto al divieto di finanziamento monetario di cui all'art. 123 TFUE.

Sul caso, la CGUE si è pronunciata respingendo l'interpretazione del BVerfG poiché il programma OMT andrebbe valutato alla luce della considerazione che il TFUE definisce gli obiettivi della politica monetaria (primo fra tutti, la stabilità dei prezzi) e che in tale ottica il

---

<sup>42</sup> V. C. Pinelli, *Conditionality and Economic Constitutionalism in the Eurozone*, in *Italian Journal of Public Law*, 1/2019, p. 30: «the very Court's admission that the additional paragraph to Article 136 TFEU was introduced with the aim of legitimizing a mechanism whose legal basis were strongly disputed under EU law proves that it consisted in establishing an emergency rule, such as that of making financial support dependent on loan agreements specifying not only the level of cuts to be made, but also in what areas they are to be made by a Member State».

<sup>43</sup> Corte giust., 16 giugno 2015, C-62/14, *Gauweiler v. Deutscher Bundestag*.

<sup>44</sup> Sul ruolo del Tribunale costituzionale federale tedesco v. F. Saitto, *Il Bundesverfassungsgericht e l'Europa: istanze "controdemocratiche", principio di responsabilità e difesa della democrazia rappresentativa alla luce del caso OMT*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2016; P. Faraguna, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul caso OMT/Gauweiler*, in *Diritti comparati*, 1, 2016.

<sup>45</sup> V. il comunicato stampa della BCE del 6 settembre 2012, *Technical Features of Outright Monetary Transactions*, in [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu).

Gianpiero Gioia

*La condizionalità nell'esperienza dell'Unione europea.  
Protezione del bilancio e valori costituzionali*

programma rientra a pieno nel sistema di razionalità che ammette la possibilità di attivare meccanismi di trasmissione capaci di promanare dal mercato finanziario ai vari settori dell'economia: «l'idoneità del SEBC ad influire sull'evoluzione dei prezzi mediante le sue decisioni di politica monetaria dipende, in larga misura, dalla trasmissione degli impulsi che esso emette sul mercato monetario ai vari settori dell'economia. Di conseguenza, un funzionamento deteriorato del meccanismo di trasmissione della politica monetaria può rendere inoperanti le decisioni del SEBC in una parte della zona euro e mettere così in discussione l'unicità della politica monetaria. Inoltre, poiché un funzionamento deteriorato del meccanismo di trasmissione altera l'efficacia delle misure adottate dal SEBC, la capacità di quest'ultimo di garantire la stabilità dei prezzi ne risulta necessariamente pregiudicata. Pertanto, le misure intese a preservare tale meccanismo di trasmissione possono essere ricondotte all'obiettivo principale definito all'articolo 127, paragrafo 1, TFUE». (par. 50).

In secondo luogo - e qui deve cadere ancora il nostro interesse - la CGUE dichiara la legittimità del programma OMT rispetto al divieto di assistenza finanziaria *ex art. 123 TFUE*; qui la condizionalità gioca di nuovo un ruolo fondamentale - come nel caso *Pringle* - poiché è grazie ad essa che si evita la violazione del divieto di cui all'art. 123 TFUE. Quest'ultimo è diretto a evitare fenomeni di *moral hazard* e indirizzare i Paesi membri ad avviare percorsi di risanamento delle finanze pubbliche escludendo la possibilità del finanziamento monetario del debito e di un accesso privilegiato al mercato finanziario al fine di finanziare il deficit. In questo contesto, la condizionalità di cui sono forniti gli interventi del programma OMT esclude che quest'ultimo possa porsi come violazione dell'art. 123 TFUE, infatti:

«la subordinazione dell'acquisto di titoli di Stato al rispetto integrale dei programmi di aggiustamento strutturale ai quali sono sottoposti gli Stati membri interessati esclude che un programma come quello annunciato nel comunicato stampa possa incitare tali Stati a rinunciare al risanamento delle loro finanze pubbliche fondandosi sulle facilitazioni di finanziamento che potrebbero derivare dall'attuazione di un programma siffatto» (par. 120)

In altre parole, la condizionalità, il rispetto pedissequo dei programmi, divengono il pilastro su cui far poggiare la legittimità di una



Gianpiero Gioia

*La condizionalità nell'esperienza dell'Unione europea.  
Protezione del bilancio e valori costituzionali*

delle misure più importanti tra quelle adottate durante la crisi dell'Eurozona. Queste conclusioni sembrano far emergere la condizionalità ed il suo uso nella gestione della crisi come cartina al tornasole delle molte difficoltà degli Stati dell'Eurozona nell'instaurare un dialogo proficuo sui temi economici, in un contesto in cui la parità stessa tra i Paesi membri sembra venire a mancare<sup>46</sup>: si sarebbe abbandonata, insomma, l'idea di un processo di integrazione basata sul confronto in favore della preferenza per meccanismi *command-and-control*<sup>47</sup>.

### 3. Condizionalità e rule of law

Anche dopo l'uscita dalle fasi più acute della crisi dei debiti sovrani, la condizionalità rimane al centro del dibattito europeo. Infatti,

---

<sup>46</sup> C. Pinelli, *Le corti europee*, cit., p. 6, rileva che l'attivismo del Tribunale di Karlsruhe finisce per mettere in piedi una contraddizione giuridica insuperabile quando afferma la necessità della consultazione del Bundestag a discapito delle Assemblee rappresentative degli altri Paesi membri; v. L. F. Pace, *op. cit.*, p. 304, sul rapporto tra BVerfG e CGUE nella vicenda che ha riguardato la legittimità del PSPP: «In altri termini, pervenire a conclusioni divergenti da parte del BVerfG rispetto ad una sentenza di interpretazione pregiudiziale della Corte di giustizia avrebbe questa conseguenza; significherebbe non solo violare un obbligo in capo agli Stati membri dell'Unione, ma anche far “scoppiare” una “bomba nucleare” a seguito della quale vi sarebbero solo sconfitti e l'inizio del (probabile) lento sfaldamento del quadro legale dell'Unione. Ed infatti, la violazione di un principio così centrale per l'esistenza stessa dell'Unione da parte di uno Stato membro così importante, come la Germania, farebbe sollevare dubbi sul futuro dell'esperienza del processo d'integrazione europea. L'esercizio degli istituti a tutela della legalità dell'Unione per contrastare tale “sensazione” potrebbe fare ben poco. Come sottolineato dalla Corte di giustizia nel già citato comunicato stampa, questo avrebbe come primo effetto la violazione del principio di uguaglianza tra Stati creato dall'ordinamento dell'Unione. Non bisogna dimenticare che il rispetto di tale principio è condizione essenziale ai sensi dell'art. 11 Cost. affinché l'Italia possa partecipare ad “un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia” e che preveda “limitazioni di sovranità” [...]».

<sup>47</sup> C. Joerges, *Comments on the Draft Treaty on the Democratization of the Governance of the Euro Area*, in *European Papers*, 3, 2018, p. 2: «the praxis of conditionality [is] irreconcilable with the foundational values of the European project. Europe is not to transform the principles of equality, mutual respect and co-operation in-to command-and-control relationship».

Gianpiero Gioia

*La condizionalità nell'esperienza dell'Unione europea.  
Protezione del bilancio e valori costituzionali*

nel 2018 la Commissione avanzava una proposta di regolamento avente ad oggetto la «tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri»<sup>48</sup>. Il regolamento si proponeva di tutelare la spesa dell'Unione dagli effetti derivanti dalla violazione della *rule of law*, e doveva farlo sostanzialmente attraverso la sospensione dell'erogazione dei fondi europei<sup>49</sup>. Tuttavia, ai fini dell'applicazione dell'appena citato meccanismo di condizionalità, non si riteneva di dare rilevanza ad una qualsiasi «carezza generalizzata riguardante lo Stato di diritto», bensì soltanto quelle che compromettevano o rischiavano «di compromettere i principi di una sana gestione finanziaria o la tutela degli interessi finanziari dell'Unione»<sup>50</sup>; venivano in ogni caso considerate carenze

---

<sup>48</sup> COM (2018) 324, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:52018PC0324>.

<sup>49</sup> Art. 4, par. 1, della proposta di Regolamento: «Possono essere adottate una o più delle seguenti opportune misure:

(a) quando la Commissione esegue il bilancio dell'Unione in gestione diretta o indiretta a norma dell'articolo 62, lettere a) e c), del regolamento finanziario, e il beneficiario è un soggetto pubblico: (1) sospensione dei pagamenti o dell'esecuzione dell'impegno giuridico o risoluzione dell'impegno giuridico a norma dell'articolo [131, paragrafo 3,] del regolamento finanziario; (2) divieto di sottoscrivere nuovi impegni giuridici; (b) quando la Commissione esegue il bilancio dell'Unione in regime di gestione concorrente ai sensi [dell'articolo 62, lettera b),] del regolamento finanziario: (1) sospensione dell'approvazione di uno o più programmi o di una loro modifica; (2) sospensione degli impegni; (3) riduzione degli impegni, anche attraverso rettifiche finanziarie o storni verso altri programmi di spesa; (4) riduzione dei prefinanziamenti; (5) interruzione dei termini di pagamento; (6) sospensione dei pagamenti».

<sup>50</sup> L'art. 3, par. 1, del Regolamento le identifica come: «(a) il corretto funzionamento delle autorità di tale Stato membro che eseguono il bilancio dell'Unione, in particolare nel contesto delle procedure di aggiudicazione degli appalti o di concessione delle sovvenzioni, nonché nell'esercizio del monitoraggio e del controllo; (b) il corretto funzionamento dei servizi responsabili delle indagini e dell'azione penale nella repressione delle frodi, della corruzione o di altre violazioni del diritto dell'Unione che riguardano l'esecuzione del bilancio dell'Unione; (c) l'effettivo controllo giurisdizionale, da parte di organi giurisdizionali indipendenti, delle azioni od omissioni compiute dalle autorità di cui alle lettere a) e b); (d) la prevenzione e la repressione delle frodi, della corruzione o di altre violazioni del diritto dell'Unione che riguardano l'esecuzione del bilancio dell'Unione, nonché l'imposizione di sanzioni effettive e dissuasive ai beneficiari da parte degli organi giurisdizionali nazionali o delle autorità amministrative; (e) il recupero dei fondi

Gianpiero Gioia

*La condizionalità nell'esperienza dell'Unione europea.  
Protezione del bilancio e valori costituzionali*

generalizzate «(a) le minacce all'indipendenza della magistratura; (b) l'omessa prevenzione, rettifica e sanzione delle decisioni arbitrarie o illegittime assunte da autorità pubbliche, incluse le autorità incaricate dell'applicazione della legge, la mancata assegnazione di risorse finanziarie e umane a scapito del loro buon funzionamento o il fatto di non garantire l'assenza di conflitti di interesse; (c) il ridimensionamento della disponibilità e dell'efficacia delle vie di ricorso, ad esempio attraverso norme procedurali restrittive, la mancata esecuzione delle sentenze o la limitazione dell'efficacia delle indagini, delle azioni penali o delle sanzioni per violazione della legge»<sup>51</sup>.

Come evidente, la proposta di regolamento affondava le proprie ragioni in un contesto differente rispetto a quello affrontato nel paragrafo precedente: non più la crisi finanziaria dell'Eurozona bensì il processo di erosione della *rule of law* in alcuni Paesi membri dell'Unione. Il riferimento è soprattutto alle note vicende polacche e ungheresi a mezzo delle quali è progressivamente una deriva illiberale incompatibile con l'art. 2 del TUE e in specie con il valore della *rule of law*<sup>52</sup>. Da anni, infatti, nei due Paesi si assiste al progressivo

---

indebitamente versati; (f) l'effettiva e tempestiva collaborazione con l'Ufficio europeo per la lotta antifrode e con la Procura europea nelle loro indagini o azioni penali conformemente ai rispettivi atti giuridici e al principio di leale cooperazione».

<sup>51</sup> Art. 3, par. 2, della proposta di Regolamento.

<sup>52</sup> Sulla definizione di *rule of law* si veda innanzitutto A.V. Dicey, *Introduction to the study of the law of the constitutions*, London, 1979, p. 183 ss.

Sebbene la sovrapposibilità tra *rule of law* e Stato di diritto non sia del tutto pacifica (sul punto v. R. Bin, *Stato di diritto*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali IV, 2011, p. 1149 ss.; P. Ridola, *Il principio libertà nello stato costituzionale. I diritti fondamentali in prospettiva storico-comparativa*, Torino, 2018, p. 128 ss.) sembra comunque possibile individuare un nucleo concettuale comune ad entrambi, laddove si concordi con D. Zolo, *The Rule of Law: A Critical Reappraisal*, in P. Costa-D. Zolo (a cura di), *The Rule of Law. History, Theory and Criticism*, Dordrecht, 2007, p. 3 ss. il quale si dimostra come - a differenza della estrema varietà delle applicazioni dei concetti di *rule of law* e Stato di diritto - si tratti di un oggetto che dal punto di vista filosofico, giuridico e politico possiede una grande unitarietà di fondo, specie nel suo essere una struttura normativa ed istituzionale comune tipica dello modello di Stato europeo moderno, espressione della necessità di tutelare i diritti individuali limitando le tendenze del potere politico ad espandersi e ad agire arbitrariamente.

Fondamentale poi, da una prospettiva più istituzionale, la Rule of Law Checklist (Study No. 711/2013) predisposta dalla Commissione di Venezia, con la quale si è fornita una serie di parametri (principio di legalità, certezza della legge,

Gianpiero Gioia

*La condizionalità nell'esperienza dell'Unione europea.  
Protezione del bilancio e valori costituzionali*

smantellamento delle garanzie costituzionali e legislative poste a difesa dell'indipendenza della magistratura e della tutela giurisdizionale dei diritti<sup>53</sup>. Tale spettro che si aggira per l'Unione, oltre a portare con sé le

---

prevenzione degli abusi di potere, eguaglianza dinnanzi alla legge e divieto di discriminazione, accesso alla giustizia, giusto processo, giustizia costituzionale) attraverso cui poter analizzare un determinato ordinamento ai fini della verifica del rispetto della *rule of law*. A questa deve aggiungersi, nel contesto dell'Unione, la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio (COM)2014 158, nella quale la Commissione individua nei principi di legalità, certezza del diritto, divieto di arbitrarietà del potere esecutivo, indipendenza e imparzialità del giudice, controllo giurisdizionale effettivo, uguaglianza davanti alla legge, i contenuti della *rule of law*.

<sup>53</sup> Sulla crisi dello Stato di diritto in Polonia e Ungheria e sulle reazioni dell'Unione europea v. *ex multis* M. Taborowski, *The European Commission Launches Art. 7 TEU Proceedings against Poland for breach of Rule of Law*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2018, p. 225 ss.; S. Bartole, *I casi di Ungheria e Polonia. L'organizzazione del potere giudiziario tra Consiglio d'Europa e Unione europea*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2018, p. 295 ss.; G. Halmai, *How the EU Can and Should Cope with Illiberal Member States*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2018, p. 313 ss.; C. Pinelli, *Violazioni sistemiche dei diritti fondamentali e crisi di fiducia fra Stati membri in un rinvio pregiudiziale della High Court d'Irlanda*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2018, p. 507 ss.; A. Von Bogdandy-P. Bogdanowicz-I. Canor-G. Ruge-M. Schmidt-M. Taborowski, *Un possibile momento costituzionale per lo Stato di diritto europeo: i confini invalicabili*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2018, p. 855 ss.; G. Halmai, *Launching Article 7 TEU against the Hungarian Government*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2018, p. 912 ss.; L. Besselink-K. Tuori-G. Halmai-C. Pinelli, *The rule of law crisis in Europe*, in *Diritto pubblico*, 1, 2019, p. 267 ss.; J. Sawicki, *La Polonia dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea. La via giudiziaria come possibile soluzione alle minacce per lo stato di diritto*, in *Osservatorio costituzionale*, 3, 2019; A. Di Gregorio (con la collaborazione di A. Angeli e J. Sawicki), *Il costituzionalismo "malato" in Ungheria e Polonia*, in A. Di Gregorio (a cura di), *I sistemi costituzionali dei paesi dell'Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, Padova, 2019; G. Delledonne, *Ungheria e Polonia: punte avanzate del dibattito sulle democrazie illiberali all'interno dell'Unione Europea*, in *DPCE Online*, 3, 2020. Sugli sviluppi più recenti v. P. Mori, *La questione del rispetto dello Stato di diritto in Polonia e in Ungheria: recenti sviluppi*, in *federalismi.it*, 8, 2020, p. 166 ss. Per una prospettiva di carattere sistematico v. C. Pinelli, *Illiberal regimes in the perspective of comparative constitutionalism*, in *Rivista di Diritti Comparati*, 1, 2017, 3 ss. Da ultimo, v. il recente lavoro monografico di E. Cukani, *Condizionalità europea e giustizia illiberale: from outside to inside? I casi di Ungheria, Polonia e Turchia*, Napoli, 2021, spec. capitolo III.

Suggestivo, poi, rispetto ai casi della Polonia e dell'Ungheria, come il legame tra crisi dello Stato di diritto e affermazione del populismo ribalti completamente

Gianpiero Gioia

*La condizionalità nell'esperienza dell'Unione europea.  
Protezione del bilancio e valori costituzionali*

ovvie preoccupazioni relative allo stato di salute della democrazia nei due Paesi<sup>54</sup>, ha costretto gli studiosi a porre l'attenzione sulla delicatezza del momento che vive da almeno un decennio il costituzionalismo europeo<sup>55</sup>, a causa di irricevibili tentativi di difendere l'identità nazionale<sup>56</sup> i quali finiscono per disconoscere i valori dell'art.

---

l'assunto habermasiano della separazione discorsiva fra momento fondativo e momento applicativo delle norme giuridiche: «*Da un lato*, “fondazione” e “applicazione” delle norme sottostanno a logiche argomentative diverse, che si rispecchiano nella diversità dei discorsi fondativi e applicativi (i quali dovranno così assumere una forma istituzionale diversa). Nei discorsi applicativi si tratta di decidere quale norma - tra quelle presupposte come valide - sia adeguata [*angemessen*] al caso in questione, descritto il più completamente possibile nelle sue caratteristiche rilevanti. Questo tipo di discorso richiede una speciale costellazione di ruoli: le parti in causa (eventualmente anche un pubblico ministero incaricato dallo Stato) devono poter esporre tutti gli aspetti controversi del caso a un giudice, fungente da imparziale rappresentante della comunità giuridica. Occorre inoltre una speciale distribuzione delle competenze, nel senso che il tribunale deve fondare la sua sentenza agli occhi di una sfera pubblica giuridica in linea di principio illimitata. Per contro, nei discorsi fondativi tutti - in linea di principio - sono parimenti partecipi. *Dall'altro lato*, per imporre le sue decisioni (e dare esecuzione al diritto) il potere giudiziario fa uso dei mezzi repressivi dell'apparato statale, disponendo direttamente di potere amministrativo. Per questa ragione al potere giudiziario, tenuto separato dalla legislazione, dev'essere impedito di autoprogrammarsi», J. Habermas, *Fatti e norme, Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Bari, 2013 (ed. or. 1992), p. 194.

<sup>54</sup> Sull'(in)opportuno uso della categoria della democrazia per definire il regime attualmente vigente in Polonia e Ungheria si veda J. H.H. Weiler, *Not on Bread Alone Doth Man Liveth (Deut. 8:3; Mat 4:4): Some Iconoclastic Views on Populism, Democracy, the Rule of Law and the Polish Circumstance*, in A. von Bogdandy-P. Bogdanowicz-I. Canor-C. Grabenwarter-M. Taborowski-M. Schmidt (eds.), *Defending Checks and Balances in EU Member States. Taking Stock of Europe's Actions*, Dordrecht, 2021, p. 5: «*The 'Holy Trinity' of the liberal order are Democracy (free elections and majoritarian rule), Human Rights and the Rule of Law. I use the term 'Holy Trinity' only with limited irony. Since, like the real Holy Trinity, the three are one: Majority governance without the constraints of human rights and the rule of law is but a tyranny of the majority. Human rights without effective rule of law are but slogans. The rule of law, outside a democracy is simply the most effective instrument of authoritarianism and worse. That is why so called 'illiberal democracy' is an oxymoron. It is no democracy at all.*

<sup>55</sup> Sul tema v. *ex multis* C. Pinelli, *The Populist Challenge to Constitutional Democracy*, in *European Constitutional Law Review*, 7(1), 2011, p. 5 ss.

<sup>56</sup> D'altra parte, non si può non essere d'accordo con quanto rileva S. Bartole, *op. cit.*, 309: «Si potrebbe obiettare che vi sono elementi ed aspetti del

Gianpiero Gioia

*La condizionalità nell'esperienza dell'Unione europea.  
Protezione del bilancio e valori costituzionali*

2 del TUE. Se, come si è affermato, il processo di integrazione è fondato su presupposizioni quale quella relativa al rispetto dello Stato di diritto in ciascun Paese membro<sup>57</sup>, e se tale principio riveste una posizione fondamentale ai fini dell'esistenza stessa dell'Unione in quanto comunità di diritto<sup>58</sup>, allora le violazioni esistenti in Ungheria e Polonia rappresentano davvero una questione da affrontare con la risolutezza e fermezza richieste dal caso.

Ad ogni modo, questa situazione - unita da un lato al dato di fatto per cui proprio la Polonia e l'Ungheria fossero i maggiori destinatari dei fondi dell'Unione, e dall'altro alla difficoltà di gestire la crisi dello Stato di diritto per mezzo degli strumenti ordinari messi a disposizione dai Trattati<sup>59</sup> - è stata alla base di una condivisa necessità di regolare

---

costituzionalismo europeo occidentale in cui Paesi come la Polonia e l'Ungheria hanno difficoltà a riconoscersi. [Tuttavia] quando, dopo la caduta del muro di Berlino e la dissoluzione dell'Unione sovietica e della Repubblica federale di Jugoslavia i Paesi dell'Europa centrale ed orientale chiesero di essere ammessi, prima, al Consiglio d'Europa e, poi, all'Unione europea accettandone principi e valori costituzionali, essi riconobbero che i ritardi del loro sviluppo costituzionale andavano addebitati ad eventi storici che li avevano estraniati dalle vicende dell'Europa occidentale. Nessuno ravvisò in quella mossa una lesione di quella storica identità che - oggi, si dice - va salvaguardata. Solo il ritorno dell'autoritarismo può spiegare le presenti doglianze». Sull'irricevibilità di una siffatta difesa dell'identità nazionale v. pure G. Della Cananea, *The Rule of Law in Europe: a Contested, but Essential Concept*, in *Italian Journal of Public Law*, 2, 2020, p. 133 ss.

<sup>57</sup> A. Von Bogdandy-M. Ioannidis, *Systemic deficiency in the rule of law: what it is, what has been done, what can be done*, in *Common market law review*, 2014, pp. 59-60.

<sup>58</sup> Ivi, pp. 62-65. Sul punto cfr. la storica sentenza "*Le Verts*" della Corte di Giustizia dell'Unione europea, C-294/83, 23 aprile 1986.

<sup>59</sup> Prima dell'entrata in vigore del Regolamento oggetto di questo lavoro, l'Unione ha potuto fronteggiare le minacce derivanti dalle vicende ungheresi e polacche attraverso due vie. La prima è stata quella giudiziaria - per mezzo del ricorso alla procedura di cui all'art. 258 TFUE - con la quale, a partire dal 2012, la Commissione europea ha aperto diverse procedure d'infrazione a carico di entrambi i Paesi; la seconda è stata quella "politica" attraverso il ricorso alla procedura di cui al par. 1 dell'art. 7 del TUE. Tuttavia, entrambi gli strumenti si sono rivelati armi spuntate: da una parte, le sentenze della Corte di Giustizia che hanno accertato la presenza di violazioni di norme che esprimono i principi e i valori dello Stato di diritto hanno potuto solo in piccola parte fare sì che le violazioni stesse cessassero (sulla inefficacia di un intervento solo giudiziario ai fini della difesa dello Stato di diritto v. M. Cartabia, *Editorial*, in *IJPL*, n. 1, 2018, 8 e segg.); dall'altra, l'avvio di due

Gianpiero Gioia

*La condizionalità nell'esperienza dell'Unione europea.  
Protezione del bilancio e valori costituzionali*

l'accesso a questi ultimi e soprattutto a garantire che il bilancio UE non finisse per sostenere l'affermazione di regimi illiberali.

Ciò che interessa in questa sede è, tuttavia, la circostanza per cui si ritenne che il perseguimento di tale fine potesse procedere per mezzo dell'applicazione di un meccanismo di condizionalità operante in una direzione diversa rispetto a quella utilizzata nella gestione del supporto finanziario durante la crisi dei debiti sovrani. Una condizionalità, cioè, che fondasse la propria razionalità non solo sul principio della buona gestione finanziaria ma, andando oltre, legasse quest'ultima alla tutela dello Stato di diritto. Una prospettiva, questa, che rappresentava in qualche modo anche una evoluzione delle *fiscal rules* sul piano della loro funzione all'interno dell'ordinamento dell'Unione e rispetto agli effetti prodotti sul singolo Paese membro.

Se si parte dal presupposto sostenuto al paragrafo precedente, e cioè dalla funzionalità afflittiva della condizionalità macroeconomica come emersa dall'esperienza legata al Meccanismo europeo di stabilità, si può notare come le finalità della Proposta di Regolamento si aprivano alla tutela di valori non soltanto economici, e con impatti potenzialmente importanti sugli equilibri istituzionali e politici del Paese membro sottoposto alle misure di sospensione. Infatti, come è stato sostenuto, il vincolo dell'erogazione dei fondi europei al rispetto dei criteri definiti avrebbe potuto avere una portata costituzionalmente rilevante nella misura in cui l'impatto di una sospensione del finanziamento significava mettere i governi dei Paesi interessati di fronte alle proprie responsabilità rispetto ai cittadini stessi. La promozione, insomma, di una sensibilità costituzionale in contesti nei

---

procedure di cui al par. 1 dell'art. 7 del TUE (una nei confronti della Polonia e una nei confronti dell'Ungheria, entrambe avviate dopo le inascoltate raccomandazioni della Commissione previste dal Nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto, COM/2014/0158 adottato dalla stessa Commissione) si è scontrato con il sostanziale immobilismo del Consiglio, il quale non ha - ad oggi - adottato raccomandazioni formali.

Per una ricostruzione dettagliata delle vicende sul versante degli interventi della CGUE v. P. Mori, *La questione del rispetto dello Stato di diritto in Polonia e Ungheria*, op. cit.; sulle caratteristiche del meccanismo di cui all'art. 7 del TUE v. L. Besselink, *The Bite, the Bark, and the Howl. Art. 7 TEU and the Rule of Law Initiatives*, in *Amsterdam Centre for European Law and Governance Working Paper Series* 2016 - 01.

Gianpiero Gioia

*La condizionalità nell'esperienza dell'Unione europea.  
Protezione del bilancio e valori costituzionali*

quali per ragioni storiche ed istituzionali questa non sia, per certi versi, ancora del tutto assimilabile a quella comune europea<sup>60</sup>.

La proposta di Regolamento si poneva, quindi, come una possibile via - certamente non l'unica - per riportare entro condizioni meno preoccupanti la crisi dello Stato di diritto.

Nel 2020, tuttavia, tutto ciò ha dovuto fare i conti con l'irrompere dell'emergenza pandemica legata al COVID-19. In tale rinnovato contesto, se da una parte le vicende ungheresi e polacche non hanno smesso di preoccupare gli osservatori, dall'altra la necessità che l'Unione agisse prontamente ed efficacemente per contrastare gli effetti economici della pandemia ha portato a riaccendere l'attenzione sulla proposta della Commissione del 2018. Così, il 16 dicembre 2020 - seguendo le Conclusioni del Consiglio europeo dell'11 dicembre - il Parlamento europeo ha approvato il Regolamento n. 2092/2020, con il quale si istituisce un «regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione». Diverse sono le differenze rispetto alla proposta originale, come si vedrà *infra*. Nel complesso, quello che viene osservato è un generale indebolimento dello strumento nella sua funzione di «mezzo di contenimento delle spinte illiberali nei paesi membri»<sup>61</sup>, lasciando perciò emergere le difficoltà politiche ed

---

<sup>60</sup> Questo è l'approccio di G. Halmai, *The possibility and desirability of economic sanction: Rule of law conditionality requirements against illiberal EU Member States*, in *EUI Working Paper, LAW*, n. 6, 2018. Dello stesso Autore, sul punto, v. L. Besselink-K. Tuori-G. Halmai-C. Pinelli, *op. cit.*, pp. 279-280: «According to an opinion poll conducted after the European Parliament's decision on 12 September on triggering Article 7 56% of those who were asked in Hungary agreed with the main findings of the so called Sargentini report; and also the majority of those who were asked shared the opinion that the decision hasn't been taken against the Hungarian people or the Hungarian nation in general, as Victor Orbán has said during the plenary session before the decision, but against Orbán's government. This also means that there is a chance that the serious threat of the economic sanctions would force the government to comply with the EU values, or if they won't the voters at the next election will blame the government for the lost support. All in all, while I am pretty pessimistic about the impact of all the traditional toolkits of the EU, including infringement actions and the Article 7, I have some hope that rule of law conditionality and economic sanctions attached to it, may have an impact».

<sup>61</sup> C. Fasone, *Crisi dello stato di diritto: condizionalità a tutela del bilancio dell'Unione e conclusioni del Consiglio europeo*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2021, p. 215.



Gianpiero Gioia

*La condizionalità nell'esperienza dell'Unione europea.  
Protezione del bilancio e valori costituzionali*

istituzionali di un processo che - quando vuole promuovere il rispetto di un valore come quello della *rule of law* anche per mezzo della protezione del bilancio UE - deve sicuramente fare i conti con le modalità decisionali dell'Unione e quindi anche con i problemi derivanti dal metodo intergovernativo<sup>62</sup>.

Come appena affermato, le differenze rispetto alla proposta emergono sin dall'intitolazione del regolamento, la quale perde il riferimento alle carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto ed evidenzia invece il legame con il meccanismo di condizionalità ivi stabilito e la tutela del bilancio dell'Unione; quest'ultimo è da intendersi esposto a pregiudizi nei casi in cui alcuni fatti ritenuti indicativi di una violazione dei principi dello Stato di diritto<sup>63</sup> compromettano o rischino seriamente di compromettere in modo sufficientemente diretto la sana

---

<sup>62</sup> Sul punto molto critico è stato il commento di K. L. Scheppele-L. Pech-S. Platon, *Compromising the Rule of Law while Compromising on the Rule of Law*, in *Verfassungsblog*, 13 dicembre 2020, disponibile a <https://verfassungsblog.de/compromising-the-rule-of-law-while-compromising-on-the-rule-of-law/>. Sul prevedibile epilogo v. K. L. Scheppele-L. Pech-R. D. Kelemen, *Never Missing an Opportunity to Miss an Opportunity: The Council Legal Service Opinion on the Commission's EU budget-related rule of law mechanism*, in *Verfassungsblog*, 12 novembre 2018, disponibile a <https://verfassungsblog.de/never-missing-an-opportunity-to-miss-an-opportunity-the-council-legal-service-opinion-on-the-commissions-eu-budget-related-rule-of-law-mechanism/>. È da considerare, poi, anche la posizione di chi ritiene di dover leggere il risultato raggiunto con il Regolamento nel complesso delle misure adottate dall'Unione per contrastare la crisi (su tutte, quella di emettere debito comune), e quindi nel senso di un sostanziale passo in avanti nel processo di integrazione; sul punto P. Lindseth-C. Fasone, *Rule-of-Law Conditionality and Resource Mobilization - the Foundations of a Genuinely 'Constitutional' EU?*, in *Verfassungsblog*, 11 dicembre 2020, disponibile a <https://verfassungsblog.de/rule-of-law-conditionality-and-resource-mobilization-the-foundations-of-a-genuinely-constitutional-eu/>.

<sup>63</sup> Art. 3 del Regolamento: «Ai fini del presente regolamento, possono essere indicativi di violazioni dei principi dello Stato di diritto: a) le minacce all'indipendenza della magistratura; b) l'omessa prevenzione, rettifica o sanzione delle decisioni arbitrarie o illegittime assunte da autorità pubbliche, incluse le autorità di contrasto, la mancata assegnazione di risorse finanziarie e umane a scapito del loro corretto funzionamento o il fatto di non garantire l'assenza di conflitti di interesse; c) la limitazione della disponibilità e dell'efficacia dei mezzi di ricorso, per esempio attraverso norme procedurali restrittive e la mancata esecuzione delle sentenze o la limitazione dell'efficacia delle indagini, delle azioni penali o delle sanzioni per violazioni del diritto».

Gianpiero Gioia

*La condizionalità nell'esperienza dell'Unione europea.  
Protezione del bilancio e valori costituzionali*

gestione del bilancio dell'Unione o la tutela degli interessi dell'Unione<sup>64</sup>.

Da parte loro, le misure adottabili non differiscono da quanto previsto dalla Commissione con la Proposta del 2018, viene però affermato il carattere residuale della tutela offerta dallo strumento<sup>65</sup>, da adoperare solo quando siano indisponibili strumenti maggiormente efficienti ai fini della protezione del bilancio; sempre le misure, inoltre, devono essere proporzionate all'impatto della violazione sulla "sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o sui suoi interessi finanziari" (art. 5, comma 3).

---

<sup>64</sup> Alla rubrica "Condizioni per l'adozione delle misure", l'art. 4, par. 2, del Regolamento elenca gli aspetti per cui, ai fini dell'applicazione delle misure, una violazione dei principi dello Stato di diritto è rilevante: «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); 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>65</sup> Art. 6, comma 1: «Se conclude che vi sono motivi fondati per ritenere che le condizioni di cui all'articolo 4 siano soddisfatte, la Commissione, a meno che non ritenga che altre procedure previste dalla legislazione dell'Unione le consentano di proteggere più efficacemente il bilancio dell'Unione, trasmette allo Stato membro interessato una notifica scritta in cui espone gli elementi di fatto e i motivi specifici sui quali ha fondato la propria conclusione».

Gianpiero Gioia

*La condizionalità nell'esperienza dell'Unione europea.  
Protezione del bilancio e valori costituzionali*

Il ruolo stesso della Commissione viene inoltre indebolito, poiché l'art. 6 del Regolamento prevede - a differenza della Proposta, la quale stabiliva per il Consiglio un ruolo oppositivo, potendo evitare l'approvazione per mezzo di un voto a maggioranza qualificata invertita - che la decisione di esecuzione sia adottata dal Consiglio ed eventualmente modificata a maggioranza qualificata.

Ulteriore profilo di interesse appaiono, inoltre, gli effetti derivanti dall'eventuale adozione delle misure. Il problema sembra porsi essenzialmente su due piani.

Il primo riguarda l'impatto della decisione sul Paese che la subisce: l'art. 7, comma 3, stabilisce infatti che «gli impegni sospesi dell'anno n non possono essere iscritti in bilancio oltre l'anno n+2»; ciò implica che lo Stato destinatario della sospensione abbia a disposizione sostanzialmente due anni per ottenere la revoca della sospensione (art. 7, comma 2). Trascorso questo lasso di tempo, la somma corrispondente a quella sospesa viene riassorbita nel bilancio dell'Unione, divenendo definitivamente indisponibile per il Paese beneficiario. Tale circostanza lascia affermare che - tenuto conto della presumibile difficoltà nel superare i problemi alla radice della sospensione stessa, nel caso di specie il mancato rispetto dei principi dello Stato di diritto - è altamente probabile che una eventuale sospensione diventi una perdita definitiva del finanziamento specifico.

Il secondo attiene alla tutela dei soggetti beneficiari dei programmi finanziati o cofinanziati. A questo fine l'art. 5, comma 2 del Regolamento prevede che, «[s]alvo se altrimenti disposto nella decisione che adotta le misure, l'imposizione di opportune misure non pregiudica gli obblighi per i soggetti pubblici [...] di attuare il programma o il fondo interessati dalla misura e, in particolare, i loro obblighi nei confronti dei destinatari finali o dei beneficiari, compreso l'obbligo di effettuare i pagamenti a norma del presente regolamento e della normativa settoriale o finanziaria applicabile». Sostanzialmente si afferma l'obbligo per lo Stato colpevole della violazione dei principi dello Stato di diritto di tenere comunque i destinatari finali dei programmi immuni dalle conseguenze della sospensione.

Ora, se lo spirito è sicuramente condivisibile, è difficile immaginare le modalità concrete di tutela, allorquando il Regolamento nulla disponga se non la predisposizione di un canale comunicativo tra

Gianpiero Gioia

*La condizionalità nell'esperienza dell'Unione europea.  
Protezione del bilancio e valori costituzionali*

beneficiari e Commissione (art. 5, comma 4) ed un generico impegno volto a «garantire che qualsiasi importo dovuto sia effettivamente versato» (art. 5, comma 5).

Ad ogni modo, al di là dei profili critici presentati<sup>66</sup>, il meccanismo di condizionalità appena illustrato è pure costretto a fare i conti con le conclusioni del Consiglio europeo del 10 e 11 dicembre 2020<sup>67</sup>. Quest'ultimo - oltre a sottolineare che «il regolamento dovrà essere applicato nel pieno rispetto dell'articolo 4, paragrafo 2, del TUE, segnatamente dell'identità nazionale degli Stati membri insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, del principio di attribuzione, nonché dei principi di obiettività, non discriminazione e parità di trattamento degli Stati membri» nell'ottica di garantire una «soluzione reciprocamente soddisfacente» - prevede che le misure contenute nel Regolamento non potranno essere proposte dalla Commissione fino a che questa non abbia definito le linee guida relative all'applicazione del Regolamento stesso; le linee guida, inoltre, in caso di ricorso per l'annullamento del Regolamento, non potranno essere definite prima della sentenza della Corte di giustizia<sup>68</sup>.

Il Consiglio provvede pure a ribadire il carattere sussidiario del Regolamento, da applicare solo nel caso in cui altre procedure previste dal diritto dell'Unione non possano proteggere in maniera più efficace il bilancio dell'Unione. Di più, con riferimento espresso alla versione del Regolamento contenuta nella proposta della Commissione del 2018, il Consiglio esplicita che «[i]l regolamento non riguarda carenze generalizzate» e che l'elenco delle condizioni per l'adozione delle

---

<sup>66</sup> Per un ulteriore approfondimento sui problemi applicativi, v. B. Nascimbene, *Il rispetto della rule of law e lo strumento finanziario. La "condizionalità"*, in *Eurojus Rivista*, 27 settembre 2021, disponibile a <http://rivista.eurojus.it/>.

<sup>67</sup> Disponibili a <https://www.consilium.europa.eu>.

<sup>68</sup> «[L]a Commissione intende elaborare e adottare linee guida sulle modalità con cui applicherà il regolamento, compresa una metodologia per effettuare la propria valutazione. Tali linee guida saranno elaborate in stretta consultazione con gli Stati membri. Qualora venga introdotto un ricorso di annullamento in relazione al regolamento, le linee guida saranno messe a punto successivamente alla sentenza della Corte di giustizia, in modo da incorporarvi eventuali elementi pertinenti derivanti da detta sentenza».

Gianpiero Gioia

*La condizionalità nell'esperienza dell'Unione europea.  
Protezione del bilancio e valori costituzionali*

misure è da intendersi come catalogo chiuso non suscettibile di espansione.

In sostanza, il Consiglio “blinda” in via interpretativa l’operatività del Regolamento, facendo sì che la tutela dei principi dello Stato di diritto finisca in secondo piano rispetto alla primaria tutela del bilancio. Da questo punto di vista, l’allontanamento dalla proposta della Commissione del 2018 appare particolarmente evidente; non a caso è proprio su questo aspetto - insieme ai profili di compatibilità di tali Conclusioni con lo stesso diritto dell’Unione - che si sono concentrate le maggiori critiche dei commentatori. Difatti, quello che è avvenuto nel passaggio dal testo della proposta del 2018 a quello approvato nel dicembre 2020 è uno slittamento da un regolamento finalizzato a tutelare lo Stato di diritto - sebbene nella misura in cui le violazioni allo stesso ponessero in pericolo, finanche potenzialmente, il bilancio dell’Unione - ad un regolamento espressione di un approccio formalistico<sup>69</sup> e che si pone come obiettivo una sorta di tutela contro l’affermazione di fenomeni corruttivi<sup>70</sup>.

#### 4. Cenni conclusivi

Tale ultima constatazione è importante perché ci aiuta a fare un punto su di uno strumento - la condizionalità - la cui pluralità di usi

---

<sup>69</sup> C. Pinelli, *Common values, rule of law conditionality and the state of democracy in Europe*, in *Studies in honor of Leonard Besselink*, in corso di pubblicazione.

<sup>70</sup> Sul Regolamento come strumento teso a limitare la corruzione v. A. Jakab-L. Kirchmair, *How to Quantify a Proportionate Financial Punishment in the New EU Rule of Law Mechanism?*, in *Verfassungsblog*, 22 dicembre 2020, disponibile a <https://verfassungsblog.de/how-to-quantify-a-proportionate-financial-punishment-in-the-new-eu-rule-of-law-mechanism/>; sulla modifica degli obiettivi di fondo K. L. Scheppele-L. Pech-S. Platon, *op. cit.*, p. 2: «*the rule of law is no longer the point. The Conditionality Regulation was once designed primarily for that purpose but now appears primarily designed to protect the budget because it can only be triggered when funds have already been misspent. That was already hardwired into the earlier compromises which even took “the rule of law” out of the title of the Regulation*». Più in generale sulle criticità del Regolamento v. A. Dimitrovs-H. Droste, *Conditionality Mechanism: What’s In It?*, in *Verfassungsblog*, 30 dicembre 2020, disponibile a <https://verfassungsblog.de/conditionality-mechanism-whats-in-it/>.

Gianpiero Gioia

*La condizionalità nell'esperienza dell'Unione europea.  
Protezione del bilancio e valori costituzionali*

dimostra come questa possa rivelare un tasso di efficacia molto diverso a seconda dei casi, nonché servire all'affermazione di valori anche fra loro potenzialmente confliggenti. È evidente, d'altronde, come la versione della condizionalità presente nel Regolamento sia certamente differente da quella della proposta del 2018; laddove la seconda si poneva come potenziale strumento di tutela dello Stato di diritto, la prima conferma sostanzialmente lo *status quo*, venendo alla luce come soluzione di compromesso in reazione al veto minacciato da Ungheria e Polonia sull'approvazione del bilancio pluriennale dell'Unione. Il Regolamento n. 2092/2020 si pone, dunque, come sintomo di un'Unione che, se da una parte riconosce l'evidente drammaticità di un problema come la protezione di un valore fondamentale quale lo Stato di diritto, dall'altra si ritrova nella condizione di non riuscire ad adottare reazioni adeguate.

Acclarato il pericolo per la prosecuzione del processo di integrazione che deriva dalle vicende polacche ed ungheresi, e resasi altrettanto evidente la necessità di accompagnare alle misure adottate sino ad ora in tale contesto - sostanzialmente le procedure d'infrazione, tenuto conto dello stallo relativo ai procedimenti *ex art. 7 TUE* - uno strumento capace di spingere i due Paesi interessati al ripristino delle garanzie dello Stato di diritto per il tramite della minaccia del mancato finanziamento, l'Unione si è ritrovata vittima dei meccanismi che invece hanno fatto la fortuna delle precedenti versioni della condizionalità, e cioè quella relativa all'accesso dei Paesi dell'Est e quella macroeconomica utilizzata durante la crisi dell'Eurozona. Nel caso della condizionalità preposta alla protezione dello Stato di diritto così come emergente dal Regolamento n. 2092/2020 si è potuto osservare come proprio il momento intergovernativo sia stato l'occasione con la quale depotenziare l'effetto utile delle misure predisposte, attraverso un sostanziale rinvio del momento di integrazione dell'efficacia del Regolamento stesso, diversamente da quanto avvenuto a seguito della crisi del 2008, nella misura in cui le risposte adottate in quel contesto fondarono la propria efficacia proprio sul metodo intergovernativo. Difatti, se si procede ad una comparazione con le versioni di condizionalità utilizzate in precedenza - con particolare riferimento alla condizionalità macroeconomica - diventa ben evidente come, in quel caso, fu proprio il rapporto di forze presente in seno al Consiglio -

Gianpiero Gioia

*La condizionalità nell'esperienza dell'Unione europea.  
Protezione del bilancio e valori costituzionali*

espressione di una ben precisa impostazione politico culturale riconducibile all'ordoliberalismo tedesco<sup>71</sup> - a garantire che il supporto finanziario dell'Unione fosse rigorosamente condizionato al rispetto di alcuni principi d'ordine, primo fra tutti quello di sana gestione finanziaria<sup>72</sup>.

Orbene, ciò considerato - e sempre senza ignorare la tendenza di tali meccanismi a favorire l'affermazione di regole e automatismi in sfavore di una discussione dialettica tipica dei regimi democratici - appare possibile affermare che la condizionalità si mostra come strumento giuridicamente neutrale, la cui efficacia risiede nella volontà e nella forza espressa dal soggetto che la pone. Questo elemento soggettivo, poi, dal canto suo, costringe a spostare il fuoco dell'attenzione dalla condizionalità *in sé* alla capacità dell'Unione di tutelare i valori su cui è fondato l'intero processo di integrazione. La riflessione obbligata è, in breve, sulla circostanza che quella vissuta a partire dal 2008 in ambito finanziario è stata una crisi a cui l'Unione - attraverso la condizionalità - ha risposto in maniera certamente efficace, almeno dal punto di vista dei soggetti politici che quelle regole avevano posto, e che al contrario, rispetto alla crisi della *rule of law*, le potenzialità della condizionalità sono state nettamente limitate, nella misura in cui la violazione dello Stato di diritto, al momento, pare non costituire motivo per la sospensione dell'erogazione dei finanziamenti.

Il dubbio che quindi sorge è se tale diversità di reazioni possa considerarsi espressione di alcuni orientamenti di fondo, i quali, allo stato, rinvergono nel principio di sana gestione finanziaria un valore la cui capacità fondativa sia pari - se non superiore - ai valori di cui all'art. 2 TUE<sup>73</sup>. In tal caso, non potrebbe nascondersi una preoccupazione duplice. Dal punto di vista dell'Unione, infatti, si tratterebbe di una

---

<sup>71</sup> V. *supra*, p. 8 ss.

<sup>72</sup> L'impatto critico dei meccanismi decisionali dell'Unione sulla possibilità di adottare misure volte a tutelare i suoi valori fondanti pare analoga a quella che ha caratterizzato l'approdo all'attuale disciplina dei c.d. partiti politici europei (regolamento (UE) n. 1141/2014). Sul tema v. G. Grasso-R. Perrone, *European Political Parties and the Respect for the Values on Which the European Union Is Founded Between the European Legislation and the National Laws*, in *European Public Law*, 25(4), 2019, p. 665 ss.

<sup>73</sup> C. Pinelli, *Common values, rule of law conditionality and the state of democracy in Europe*, op. cit., 4.

Gianpiero Gioia

*La condizionalità nell'esperienza dell'Unione europea.  
Protezione del bilancio e valori costituzionali*

ricomposizione dell'intero impianto fondativo dell'esperienza europea; dal punto di vista dei Paesi membri, d'altro canto, verrebbero meno le condizioni fondamentali su cui sono state giustificate le cessioni di ampi spazi di sovranità.

In questo senso, il Regolamento n. 2092/2020 appare come il segno di un momento fondamentale del processo di integrazione. In esso convergono molte delle contraddizioni e difficoltà che hanno caratterizzato il cammino dell'Unione fino a questo punto. Se è vero che qualsiasi processo politico debba basarsi sull'apertura al compromesso, appare altrettanto vero che tale apertura non possa allargarsi anche ad una trattativa sui valori fondanti di una comunità. L'Unione, in questo caso, cadendo nel ricatto del veto ungherese e polacco ha legittimato una situazione di fatto - data per pacifica l'esistenza di violazioni dello Stato di diritto nell'ambito del suo ordinamento - in virtù della necessità di superare i problemi derivanti dalle attuali regole che presiedono alla formazione delle decisioni fondamentali, nel caso di specie l'unanimità per l'approvazione delle decisioni sulle risorse proprie e sul quadro finanziario pluriennale.

Tutto ciò porta ad una domanda fondamentale sul significato che è dato desumere da questa nuova forma di condizionalità e dal contesto nel quale è stata elaborata, poiché - se davvero questa dovesse confermarsi come la legittimazione di un percorso di integrazione da svolgersi *anche* al di fuori del patrimonio comune dei valori costituzionali - allora saremmo di fronte ad una criticità dall'impatto strutturale sul significato del progetto europeo, per lo meno dalla prospettiva del costituzionalista.

\*\*\*

**ABSTRACT:** The paper analyzes the various uses of conditionality in the experience of the European Union - from that relating to the access of third countries to the macroeconomic version that followed the crisis of 2008 - to focus on the mechanism of conditionality contained in EU Regulation no. 2092/2020, originally intended to



Gianpiero Gioia

*La condizionalità nell'esperienza dell'Unione europea.  
Protezione del bilancio e valori costituzionali*

protect the rule of law and used instead to protect the financial interests of the Union.

**KEYWORDS:** condizionalità - Unione europea - bilancio - costituzionalismo europeo - stato di diritto.

\*\*\*

**Gianpiero Gioia** - Dottorando di ricerca in diritto costituzionale e diritto pubblico generale, Dipartimento di Studi Giuridici ed Economici, Università di Roma – “La Sapienza” ([gianpiero.gioia@uniroma1.it](mailto:gianpiero.gioia@uniroma1.it))