LE CONDIZIONALITÀ FINANZIARIE A SALVAGUARDIA DELLO STATO DI DIRITTO, O IL RULE OF LAW A PROTEZIONE DEL BILANCIO?

Posted on 4 Aprile 2022 by Camilla Buzzacchi

Tags: bilancio, eu, next generation, pnrr, resilienza, ripresa, rule of law, Stato di diritto, tutela, ue

Sommario:

1. Il regolamento 2020/2092 e le violazioni dello Stato di diritto

2. Nozione di Stato di diritto e natura della decisione di bilancio

3. La torsione della funzione autorizzatoria nelle decisioni finanziarie dell'Unione

4. Protezione del bilancio o protezione dello Stato di diritto?

5. Protezione solo per via giurisdizionale o anche attraverso altri strumenti?

Complessi e sofferti passaggi politici e procedurali hanno accompagnato il varo del programma straordinario di assistenza finanziaria che l'Unione europea ha istituito per sostenere gli Stati maggiormente colpiti dall'emergenza pandemica: nel contesto di queste evoluzioni uno svolgimento di particolare interesse è rappresentato dalla soluzione individuata per evitare che risorse consistenti vengano assegnate a Paesi nei quali, da alcuni anni, si stanno compiendo gravi ed evidenti violazioni dei principi e delle regole a fondamento dello Stato di diritto. Le violazioni hanno perlopiù riguardato il mancato rispetto dell'indipendenza dell'autorità giudiziaria: gli ordinamenti di alcuni Paesi dell'Est europeo – prevalentemente Polonia ed Ungheria[1] – hanno dimostrato maggiore propensione alla negazione di uno dei principi cardine di quello Stato di diritto, che proprio nel continente europeo ha avuto origine e formazione, e tale devianza rispetto ai canoni della cultura giuridica europea sta rappresentando una significativa criticità nel processo di integrazione sovranazionale. In questa prospettiva va collocata la "soluzione" a cui si è accennato, ovvero il regolamento 2020/2092 del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione**:** con esso le istituzioni europee hanno ritenuto di introdurre meccanismi di condizionalità, ovvero strumenti di protezione del bilancio dell'Unione in caso di violazioni dei principi dello Stato di diritto negli Stati membri a partire da una stretta correlazione tra il rispetto dello Stato di diritto e l'esecuzione efficiente del bilancio. L'obiettivo è quello di non lasciare "scoperti" i valori su cui si fondano i Trattati, ovvero quelli dell'art. 2 Tue, rispetto ai quali si sono registrate le manifestazioni di attenuazione delle garanzie giurisdizionali applicate in alcuni ordinamenti. Si apprende infatti, proprio dalla pagina web dell'Unione, che l'intento perseguito dal regolamento è quello di fornire una "protezione" al bilancio[2], e se si considera la collocazione temporale dell'atto giuridico – il 16 dicembre 2020 – si può comprendere quanto esso sia stato cruciale all'interno di un percorso impegnativo per l'Europa. In quel particolare squarcio di tempo, che si pone alla fine del primo anno di emergenza

sanitaria, l'ordinamento europeo ha infatti revisionato la decisione sulle risorse proprie attraverso il regolamento 2020/2053; ha altresì approvato il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027, portando ad approvazione il regolamento 2020/2093; ha poi varato lo strumento per la ripresa attraverso il regolamento 2020/2094. Questo complesso di decisioni finanziarie, di portata veramente straordinaria, è stato un processo che ha richiesto intense interazioni tra gli Stati membri – si può ritenere vere e proprie negoziazioni – che sono pervenute a rimedi – in parte giudicati poi di natura fortemente compromissoria – che hanno permesso di dare l'avvio a quell'impegno finanziario inedito che è il *Next Generation EU.* Se infatti la preoccupazione generale, nel pieno della crisi sanitaria ed economica, è stata prevalentemente quella di mobilitare risorse straordinarie per risollevare sistemi produttivi in affanno, la medesima è stata poi affiancata dall'avversione, avvertita dalle democrazie più solide del sistema europeo, verso episodi ripetuti di negazione dei valori alla base dei Trattati da parte di alcuni Paesi, che solo nominalmente sono democratici. Per non avallare l'erogazione di risorse a beneficio degli Stati che non sembrano voler preservare quei valori, l'intento che ha condotto al regolamento sulle condizionalità finanziarie è stato quello di minacciare ripercussioni sfavorevoli sul piano della distribuzione dei fondi: così facendo si è potuto procedere nell'emissione di titoli di debito e nell'acquisizione di finanziamenti dai mercati – operazione a cui teneva l'intera famiglia dei membri dell'Unione – affidando poi ad una vigilanza sovranazionale la difesa, attraverso l'applicazione del regolamento, dei valori condivisi.

Le misure adottabili nelle ipotesi in cui il bilancio dell'Unione appaia minacciato spaziano dalle sospensioni dei pagamenti al divieto di assumere nuovi impegni giuridici; dalla sospensione totale o parziale dell'erogazione dei versamenti al rimborso anticipato dei prestiti garantiti dal bilancio europeo; dalla riduzione del vantaggio economico nell'ambito di uno strumento garantito dal bilancio dell'Unione al divieto di concludere nuovi accordi su prestiti o altri strumenti garantiti dal bilancio dell'Unione. L'introduzione di mezzi di questa tipologia non avrebbe avuto luogo se non si fosse trovata una forma di accordo tra gli Stati più tradizionalmente votati alla difesa dello Stato di diritto, e quelli che invece con questa nozione hanno minore dimestichezza. Il regolamento 2020/2092 è sembrato rappresentare il punto di caduta accettabile per tutte le parti coinvolte – non solo gli Stati, ma la stessa Commissione che del regolamento è stata il soggetto proponente – e il tassello necessario per procedere alla distribuzione di risorse finanziarie garantite dal bilancio europeo in condizioni coerenti con la salvaguardia dei valori irrinunciabili della cultura giuridica europea.

Ciononostante, il regolamento in esame è stato poi impugnato proprio da Polonia e Ungheria, che hanno rivolto alla Corte di giustizia dell'Unione la loro contestazione in merito alla base giuridica scelta per dare fondamento alla normativa. Il ricorso dei due Paesi respinge il meccanismo del nuovo regolamento in quanto elusivo di quanto i Trattati già prevedono – ovvero soprattutto il rimedio ex art. 7 Tue – e dunque idoneo a produrre una modifica di livello "costituzionale" dell'ordinamento giuridico dell'Unione. I due Stati dell'Est Europa non hanno dunque preso le distanze dall'obiettivo del regolamento, ma dalla scelta di affidare il medesimo ad uno strumento che va a sostituire i mezzi di tutela già esistenti, in particolare la procedura di infrazione per violazioni propriamente "politiche" introdotta con il Trattato di Amsterdam, ma mai effettivamente impiegata.

Può essere allora opportuno riportare alcuni *Considerando* del regolamento, che permettono di cogliere nella sua pienezza l'obiettivo perseguito. Si afferma che:

"*Lo Stato di diritto impone che tutti i pubblici poteri agiscano entro i limiti fissati dalla legge, in linea con i valori della democrazia e nel rispetto dei diritti fondamentali quali stabiliti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea («Carta») e negli altri strumenti applicabili, sotto il controllo di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali. Esso esige, in particolare, che i principi di legalità che sottendono un processo legislativo trasparente, responsabile, democratico e pluralistico; certezza del diritto; divieto di arbitrarietà del potere esecutivo; tutela giurisdizionale effettiva, compreso l'accesso alla giustizia, da parte di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali; e separazione dei poteri debbano essere rispettati*"[3].

In particolare, con riferimento alla gestione del bilancio, si prevede quanto segue:

"*Quando gli Stati membri eseguono il bilancio dell'Unione, comprese le risorse assegnate attraverso lo strumento dell'Unione europea per la ripresa istituito a norma del regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio, nonché mediante prestiti e altri strumenti garantiti dal bilancio dell'Unione, indipendentemente dal metodo di esecuzione che utilizzano, il rispetto dello Stato di diritto è un presupposto essenziale per il rispetto dei principi di una sana gestione finanziaria, sanciti nell'articolo 317 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)*"[4].

E ancora:

"*Gli Stati membri possono garantire una sana gestione finanziaria solo se le loro autorità pubbliche agiscono in conformità della legge, se i casi di frode, inclusi i casi di frode fiscale, evasione fiscale, corruzione, conflitto di interessi o altre violazioni del diritto, sono effettivamente perseguiti dai servizi responsabili delle indagini e dell'azione penale, e se le decisioni arbitrarie o illegittime delle autorità pubbliche, comprese le autorità di contrasto, possono essere soggette a un effettivo controllo giurisdizionale da parte di organi giurisdizionali indipendenti e della Corte di giustizia dell'Unione europea*[5].

(...)

Vi è pertanto una chiara correlazione tra il rispetto dello Stato di diritto e l'esecuzione efficiente del bilancio dell'Unione in conformità dei principi di sana gestione finanziaria. (....) Il meccanismo previsto nel presente regolamento integra tali strumenti proteggendo il bilancio dell'Unione da violazioni dei principi dello Stato di diritto che ne compromettono la sana gestione finanziaria o incidono sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione"[6].

Più avanti si tornerà nuovamente sui casi di applicazione e sulle misure che il regolamento consente di adottare[7]. Intanto va evidenziato che il giudice europeo si pronuncerà a riguardo, ma vari spunti di riflessione scaturiscono già dalla vicenda sinteticamente ricostruita, e meritano alcune considerazioni. Vi è da osservare che l'Avvocato generale si è già espresso sul ricorso, e le sue argomentazioni del 2 dicembre 2021, che propongono alla Corte di respingere l'impugnazione, forniscono utili e illuminanti elementi per comprendere il più ampio contesto nel quale si sono assunte le decisioni finanziarie dell'emergenza, che sono suscettibili di incidere in maniera importante sullo sviluppo dell'integrazione tra gli Stati dell'Unione.

2. Nozione di Stato di diritto e natura della decisione di bilancio

Un primo tema che merita di essere approfondito concerne i due termini della relazione che

giustifica l'adozione del regolamento sulle condizionalità finanziarie. Da un lato appare necessario inquadrare la nozione di "Stato di diritto" che diventa rilevante nelle vicende degli ordinamenti nazionali europei nell'ultimo decennio: dall'altro ci si può interrogare sulla natura della decisione di bilancio che caratterizza l'ordinamento sovranazionale. L'indagine appare necessaria per comprendere quali valori dello Stato di diritto appaiono irrinunciabili; e per valutare se la decisione di bilancio dei legislatori europei sia assimilabile a quella di un legislatore nazionale.

Per quanto riguarda il paradigma dello Stato di diritto[8] – nozione del diritto pubblico europeo su cui ben più ampia trattazione si potrebbe effettuare, ma che per le finalità di queste riflessioni viene data come presupposta – esso viene solitamente spiegato come un assetto dei rapporti tra potere e società basato su meccanismi volti a garantire l'obiettivo di porre limiti al potere. La forma giuridica in esame è quella che storicamente ha permesso di arginare manifestazioni arbitrarie del potere, individuando nel diritto l'espediente utile in tale direzione: il sovrano – inteso non solo come la figura di un monarca, ma più ampiamente come la struttura di comando che da questi dipende, e che dà attuazione alla sua volontà – può esercitare solo quelle attribuzioni che gli vengono assegnate da norme, le quali devono essere il risultato di una volontà diversa da quella del decisore con una legittimazione non fondata sulla rappresentanza, e precisamente la volontà manifestata da un organo rappresentativo dei governati. La forma di questa manifestazione di volontà è stata, nel momento della svolta dell'evento rivoluzionario in Francia, la legge del Parlamento: ma il nocciolo duro del concetto è quello del diritto che legittima il potere.

Ora la considerazione che sorge è che la qualificazione di Stato di diritto non è univoca, sia in una proiezione diacronica – cosicché nel tempo le finalità di questa nozione sono mutate – sia in chiave sincronica, poiché anche nel momento presente le diverse definizioni linguistiche che accompagnano questo fenomeno politico e sociale sono differenti. Va allora chiarito quale declinazione della nozione possa essere rilevante per la vicenda su cui ci si confronta, quella che è volta a proteggere i valori dello Stato di diritto attraverso un regolamento che stabilisce condizionalità nell'impiego delle risorse finanziarie.

Diverse sono state infatti le declinazioni dello Stato di diritto che storicamente si sono susseguite, e quella in cui oggi ci si riconosce nell'Occidente democratico e pluralista presenta significative differenze rispetto alla concezione classica delle origini. Se nello Stato di Hobbes il potere pubblico era destinato a proteggere i privati dagli altri privati, nella manifestazione dello Stato di diritto di tipo liberale la percezione del potere è ormai mutata – arrivando addirittura a connotarsi quasi in senso "anti-statalista" – e il potere pubblico deve sì continuare a garantire ordine e sicurezza nei rapporti tra gli individui, ma fermandosi poi di fronte alle iniziative ed alle attività che sono proprie della società. Nella misura in cui si pretende un'astensione dei poteri pubblici – e si affermano così le libertà negative – prende piede la convinzione che il privato vada difeso dallo Stato; e che tra Stato e società sussista una divaricazione che non va superata ma conservata, perché è nella società e nel mercato che l'individuo persegue i propri interessi, rispetto ai quali l'azione delle istituzioni non è considerata di aiuto o promozione, bensì di ostacolo e intralcio.

Col passaggio poi allo Stato di diritto novecentesco, tipicamente di ispirazione sociale, la prospettiva muta ulteriormente. La logica dell'interventismo pubblico si fonda sull'aspettativa non solo di un'interazione tra società e Stato, ma anche di una trasformazione sociale: è attraverso il riconoscimento di diritti sociali e l'avvio di politiche pubbliche di redistribuzione che si prevede di perseguire un modello sociale diverso, fondato su crescente equità e giustizia. L'assetto che una

compagine sociale tende ad assumere spontaneamente non è considerato accettabile se l'obiettivo è di equiparare i punti di partenza delle persone, e dunque l'azione dei pubblici poteri – nella forma di servizi e prestazioni capaci di aprire a ciascuno uguali possibilità di promozione e di sviluppo personale – diventa elemento irrinunciabile dello Stato di diritto attuale.

Ora, se si considera che le politiche redistributive e per i diritti sociali si compiono attraverso un robusto potere di bilancio, si comprende come in effetti le due nozioni siano strettamente collegate. Nella manifestazione presente dello Stato di diritto, caratterizzata da esteso riconoscimento di diritti e dall'adozione di misure di variegata natura attraverso le quali le istituzioni realizzano obiettivi di crescita economica e sociale, le politiche pubbliche sono largamente determinate dalle dinamiche della decisione di bilancio: la garanzia delle prestazioni sociali costituzionalmente previste, l'eguaglianza sostanziale, le azioni per il lavoro e per la dotazione di infrastrutture sono traguardi dell'intervento pubblico che possono raggiungersi solo sulla base di decisioni finanziarie che rimandano ad un potere di bilancio dello Stato e delle autonomie territoriali. Il potere di bilancio non può dunque in alcun modo prescindere dalla statualità: non ci sono spazi per un superamento dell'entità "Stato", e per la sua capacità di produrre diritto. Lo Stato di diritto sociale non può essere dissociato da un potere pubblico che non risulti proteso a garantire servizi e prestazioni – in soddisfacimento di diritti – i quali possono essere assicurati a fronte di una sovranità di bilancio assegnata alle istituzioni dell'indirizzo politico

Ma oltre all'evoluzione storica della nozione di Stato di diritto va evidenziata l'ambiguità del concetto nelle diverse lingue, che lo qualificano con espressioni non solo diverse sul piano lessicale, ma capaci di rimandare a contenuti parzialmente differenti[9]. Non in tutte le lingue si fa infatti riferimento alla medesima realtà: la formula italiana di "Stato di diritto sociale" è cosa diversa dal *rule of law* inglese e dalla *Rechtsstaatlichkeit* tedesca. Il modello anglosassone dominante conduce a riferirsi sempre alla *rule of law*, che però sottintende soprattutto obiettivi di giustizia e di allargato riconoscimento di diritti all'essere umano, che vengono spesso collegati più ad un orizzonte globale che alla cornice dello Stato nazionale. Al punto che è stato osservato che il concetto di *rule of law* arriva a "de-statualizzare" lo Stato di diritto[10], proiettandosi in una dimensione di ordinamento più ampio di quello dello Stato, affinché la conquista dei diritti risulti un approdo per l'essere umano, e non per il cittadino dell'uno o dell'altro Paese. Se la nozione di Stato di diritto – e in buona misura anche il termine tedesco *Rechtsstaat* – si fonda sull'entità dello Stato e sulla sua prerogativa fondamentale – la sovranità – il concetto di *rule of law* appare invece quasi superare il livello statale, e voler operare in una sfera diversa, quella di un contesto globale che nella sovranità non vede un intralcio, ma perlomeno un tassello di possibili criticità: in particolare, le criticità di una molteplicità di livelli di garanzia dei diritti – quelli che in ogni ordinamento statuale risultano riconosciuti e protetti – che invece si vorrebbero universalmente tutelati. Si potrebbe affermare che nella formula "Stato di diritto" – o meglio nell'applicazione che è seguita alla sua elaborazione – l'enfasi viene data al primo termine, mentre l'espressione *rule of law* investe su una salvaguardia dei diritti in cui centrale è la produzione del diritto, che non è solo, o esclusivamente, quello dello Stato. Come è stato osservato l'impostazione generalmente accolta nel diritto pubblico "dell'anglosfera" si basa su "un complesso di canoni che tendono, nella loro essenza, ad assoggettare l'azione di ogni potere a vincoli eteronomi" affinché "ogni potere di governo (ovvero di coazione autoritativa), da chiunque sia esercitato, si svolga senza abusi e nel rispetto di principi di giustizia, ovvero consenta il mantenimento di un regime di rapporti proporzionato, equo, in una sola parola «sopportabile» da

parte di ogni parte o consociato"[11].

Tale eterogeneità di significato, e di implicazioni con riferimento alle modalità di raggiungimento dell'obiettivo di giustizia sociale e di equità che sta alla base delle diverse espressioni lessicali, solleva interrogativi nell'ottica del tema qui trattato: perché, se si intende assicurare la protezione dello Stato di diritto, occorre anche identificare in maniera univoca lo "Stato" ed il "diritto" di cui si tratta. Invero può non essere indifferente sapere da chi deve provenire il diritto; se l'entità da cui esso proviene è uno Stato o altro, al di sopra dello Stato stesso; se l'istituzione implicata è considerata come un'istanza da limitare e contenere, o piuttosto se le sue attribuzioni sono indispensabili affinché i diritti siano adeguatamente promossi e salvaguardati.

I quesiti così delineati sono più che mai calzanti se si ragiona su una normativa – il regolamento 2020/2092 – adottata da un ordinamento che non è uno Stato, e che opera in virtù di una limitazione di sovranità degli Stati membri, senza la quale la capacità normativa del suddetto ordinamento non esisterebbe: per il principio di attribuzione Parlamento e Consiglio sono titolati a prevedere difese per i valori dell'art. 2 Tue, in modo da sottrarli a trasgressioni che gli Stati potranno compiere, correndo così il rischio di vedersi negate le risorse finanziarie europee. In altri termini, il regolamento in esame si dichiara volto a preservare lo Stato di diritto, e vista la materia a cui esso è dedicato – la gestione del bilancio – si può sicuramente sostenere che lo Stato di diritto coinvolto è quello di natura "sociale", ovvero votato all'eguaglianza sostanziale e all'effettivo esercizio dei diritti da parte di ogni persona, che rappresentano obiettivi che sulla decisione di bilancio poggiano la loro effettività. E tuttavia il potere di bilancio a cui si riferisce il regolamento 2092 è quello dell'Unione – che si è tradotto nelle due decisioni del 2020 del regolamento 2093 per l'avvio del Quadro finanziario pluriennale 2021-2027, e 2094 per l'approvazione del dispositivo di ripresa e resilienza – che andrà a finanziare progetti e interventi affidati agli Stati membri. La centralità della dimensione statuale, che caratterizza in maniera peculiare il concetto di Stato di diritto, risulta diversamente collocata; o meglio, emergono quasi elementi di confusione, perché le condizionalità finanziarie del regolamento tutelano il bilancio di un ordinamento che non è statuale – l'Unione – rispetto alla gestione che, di quello stesso bilancio, verrà effettuata da parte di Stati, che sono dotati di una sovranità che, per la predisposizione di tali risorse finanziarie, non è decisiva. La domanda, che rimane per ora senza risposte definitive, è dunque relativa a quale Stato di diritto il regolamento 2092 vada a tutelare; affiancata dall'ulteriore interrogativo circa il ruolo che lo Stato nazionale è chiamato ad avere di fronte a questa normativa europea, ovvero di piena piuttosto che di limitata sovranità. Senza poter scogliere queste prospettive problematiche, l'intento è di avere messo in evidenza la complessità della vicenda e le incognite circa i suoi esiti.

3. La torsione della funzione autorizzatoria nelle decisioni finanziarie dell'Unione

Ad un successivo ordine di perplessità va altresì dato risalto. Esse sono collegate alla valenza che connota la decisione di bilancio dell'Unione: che dovrebbe essere non diversa da quella della decisione di bilancio degli Stati – e dunque di tipo autorizzatorio – ma che appare invece assumere tratti di altra natura, non necessariamente coerenti e compatibili con le finalità che la medesima decisione ha storicamente perseguito. Evidentemente in questa prospettiva vanno lette le decisioni finanziarie in senso ampio – di vario contenuto e tutte molto rilevanti – che nel 2020 hanno segnato il cambio di passo europeo: e dunque quelle richiamate in apertura – la decisione sulle risorse proprie, il quadro finanziario pluriennale, le condizionalità finanziarie e lo strumento per la ripresa – che concorrono, con modalità e impegni differenti, a identificare le risorse che gli Stati membri

potranno spendere nei prossimi anni.

Il punto di partenza deve essere quello della rilevanza e della centralità della funzione autorizzatoria[12] poiché, come è noto, l'approvazione parlamentare della decisione finanziaria è giustificata da questa originaria e antica valenza[13]: la deliberazione dell'organo rappresentativo deve intervenire in relazione a determinazioni che incidono sugli impieghi finanziari ad opera degli apparati pubblici[14]. Essa è emblematica della portata prettamente "politica" di tali decisioni[15]. La suddetta portata dovrebbe comportare confronto e dibattito tra i rappresentanti, chiamati a valutare la coerenza della decisione finanziaria rispetto ai bisogni da soddisfare ed alle politiche da realizzare. Va peraltro segnalato che nel corso di circa un secolo e mezzo si è assistito ad un fenomeno di progressiva limitazione delle prerogative parlamentari.

Vi è stato infatti un preciso percorso storico che ha caratterizzato l'evoluzione dei bilanci pubblici e la definizione delle norme e dei processi che ne regolano la formazione: esso è partito dalla separazione della "finanza pubblica" dalla "finanza privata" del sovrano – posto che in pieno assolutismo le decisioni relative alle entrate ed alle spese dell'ordinamento, perlopiù di carattere militare, non hanno incontrato limiti da parte di altri organi, e hanno attestato la più completa libertà di destinazione delle risorse da parte del monarca – e ha rappresentato una prerogativa centrale delle assemblee rappresentative del XIX secolo. Il ruolo dei Parlamenti nell'autorizzare la spesa degli apparati, che dipendevano dai sovrani e dalle strutture governative, è andato assumendo una rilevanza crescente, fino a connotarsi anche in senso democratico nel Novecento. È stato un lungo cammino che ha consentito "alle Assemblee rappresentative dei cittadini di conquistare (in tempo di pace) la piena sovranità sull'attività di prelievo coattivo e di spesa pubblica si conclude con la parallela conquista del suffragio universale. In realtà, prima che il suffragio venga esteso compiutamente, si inizia a manifestare, da parte di governi dei paesi democratici sviluppati, un'insofferenza per la «incapacità» (sia politica sia organizzativa) dei Parlamenti di consentire un soddisfacente governo delle Finanze pubbliche. Di conseguenza, gli esecutivi, con varie disposizioni nelle diverse democrazie, cercano di limitare le prerogative parlamentari nella preparazione del Bilancio, rispettando comunque la necessità dell'approvazione (ma in tempi che diventano progressivamente più ridotti e con limitazioni all'emendabilità) della proposta governativa da parte del Parlamento"[16].

L'affermazione della c.d. "democrazia di bilancio" ha dunque richiesto "la «conquista» di Camere rappresentative elette con un suffragio elettorale". E tuttavia già con la fine del secolo scorso si è assistito al graduale cambiamento di prospettiva: è infatti entrato "in discussione il *Myth of Fiscal Control* delle democrazie rappresentative: i poteri delle Assemblee rappresentative in materia di bilancio sarebbero stati diffusamente ridotti, attraverso l'evoluzione dell'ultimo secolo, in favore dei Governi, ma anche delle burocrazie del budget, che «di fatto» li esercitano concretamente in vasta e varia misura"[17]. La problematica della perdita di ruolo dei Parlamenti sul terreno della decisione finanziaria è dunque un fenomeno di crescente evidenza, che nondimeno nel contesto europeo assume connotati ancora diversi.

Anzitutto si può sostenere, richiamandosi a quanto argomentato precedentemente, che la decisione di bilancio nell'epoca attuale dovrebbe essere un'autorizzazione che si inquadra nello Stato di diritto sociale, ovvero coerente ad una spesa che – all'interno delle specifiche scelte di una

maggioranza politica – sia in grado di finanziare politiche in funzione di diritti, soprattutto a prestazione. Ma in un ordinamento come quello dell'Unione questo approccio sembra non poter tenere, in primo luogo perché la maggioranza politica non esiste a livello di questo ordinamento – esiste infatti la maggioranza degli Stati in seno al Consiglio – e secondariamente perché le politiche per i diritti vengono effettuate all'interno degli Stati stessi. Per la prima volta con il *Next Generation* esse verranno alimentate da un bilancio condiviso e garantite dunque a livello sovranazionale – benché lo scenario paia essere del tutto temporaneo – ma la corretta "gestione del bilancio" – che è l'obiettivo per cui la Commissione ha voluto l'approvazione del regolamento 2092 – ricadrà pur sempre sugli Stati. Nel votare all'interno degli organi che sono co-legislatori, gli Stati possono solo parzialmente replicare lo schema autorizzatorio che vale per il bilancio nazionale, come l'art. 81 Cost. prevede nell'ordinamento italiano.

Se si esaminano le modalità di autorizzazione alle decisioni finanziarie che si utilizzano in sede europea, ci si confronta con opzioni variabili. Le autorizzazioni – ovvero le deliberazioni sui regolamenti – che sono state date al *Next Generation EU*, al Quadro finanziario pluriennale ed alla disciplina sulle condizionalità finanziarie non coinvolgono i medesimi organi. A prescindere dalla decisione riguardante il *Next Generation*, assunta in seno al Consiglio europeo in forma di Conclusioni il 21 giugno 2020, il regolamento 2020/2094 che istituisce lo strumento per la ripresa non è un atto legislativo e non ha coinvolto il Parlamento: la sua base giuridica è l'art. 122 Tfue, che conferisce al Consiglio il potere di decidere misure adeguate alla situazione economica. Quanto alla decisione sulle risorse proprie, che è stata rinnovata sempre nel 2020 rispetto a quanto vigente dal 2014, essa è stata adottata sulla base di un solo parere del Parlamento, in virtù dell'art. 311 Tfue: ha assunto la forma di un regolamento volto a *garantire risorse adeguate per il corretto sviluppo delle politiche dell'Unione*[18]. Al contrario l'approvazione del bilancio vede un complesso coinvolgimento di Consiglio e Parlamento, e quello ora vigente è disposto da un regolamento del Consiglio con l'approvazione del Parlamento, mentre il regolamento sulle condizionalità finanziarie è intestato ad entrambe le istituzioni.

Ci si trova dunque di fronte ad una pluralità di procedure di approvazione che vedono sempre centrale la decisione degli Stati membri come rappresentati dai loro esecutivi – e ciò vale sia per il Consiglio dei ministri che per il Consiglio europeo – e variabile l'apporto dell'organo propriamente rappresentativo: e che dunque riproducono in maniera insoddisfacente lo schema della deliberazione finanziaria, che lega decisioni di entrata e di spesa al rapporto di rappresentanza, e dunque al mandato che scaturisce da un passaggio elettivo. Se si risale al motto proclamato per la prima volta dalla *Magna Charta* del 1215 – *no taxation without representation* – per limitare le pretese della Corona inglese nei confronti dell'aristocrazia che finanziava le sue spese militari, che in seguito è diventato argomento per le colonie americane dello stesso Stato inglese per affermare i loro diritti nei confronti della madrepatria nel 1776 e giungere poi all'indipendenza, si comprende come una delle manifestazioni più propriamente espressive del rapporto di rappresentanza sia legata alle decisioni in materia di bilancio in senso lato. Tale rapporto esprime il legame tra tassazione/spesa e rappresentanza, e attesta che la decisione che in origine ha determinato la nascita delle assemblee parlamentari è quella relativa al prelievo fiscale in funzione di scelte di spesa: la deliberazione del "bilancio pubblico" si è dimostrata così la prima funzione che storicamente ha legittimato le rappresentanze di ceto, evolutesi poi in organi di rappresentanza politica. In più, è una decisione che è costituita da bilanciamenti e da composizione di conflitti; di conseguenza ha bisogno di essere connotata come deliberazione rappresentativa e democratica, perché solo in tal modo essa può

trovare la propria legittimazione. Tale paradigma è applicato in misura assai parziale nel contesto dell'Unione, e anche per questi profili procedurali – ma che rimandano a precise opzioni sul piano della forma di governo – la distanza tra ordinamento sovranazionale e ordinamenti nazionali è fonte di significative criticità.

4. Protezione del bilancio o protezione dello Stato di diritto?

Un ulteriore spunto di riflessione riguarda il fine ultimo effettivamente perseguito dal regolamento in esame. A tale proposito proprio le conclusioni dell'Avvocato generale Manuel Campos Sanchez-Bordona del 2 dicembre 2021 sono preziose per ricostruire esattamente la differenza di posizioni che è maturata nel 2020 rispetto a questo insieme di decisioni.

Nel ripercorrere la procedura seguita per l'approvazione del regolamento sulle condizionalità finanziarie[19], l'Avvocato rappresenta con precisione gli intenti delle due istituzioni maggiormente coinvolte: nonostante l'accordo del luglio 2020 in seno al Consiglio europeo sul Quadro finanziario pluriennale e il *Next Generation* "i due co-legislatori hanno continuato a mantenere punti di vista differenti intorno a quello che sarebbe poi diventato il regolamento 2020/2092: il Parlamento mirava a tutelare lo Stato di diritto tramite il bilancio, mentre il Consiglio intendeva proteggere il bilancio dell'Unione attraverso il rispetto dei requisiti dello Stato di diritto; il Parlamento sosteneva un'applicazione estesa del regolamento, mentre il Consiglio intendeva limitarla, pretendendo un nesso diretto tra la violazione dello Stato di diritto e gli specifici effetti negativi sul bilancio dell'Unione"[20].

Non è di poco conto una contrapposizione di questo tipo: ci si può ancora interrogare, a fronte della soluzione al ribasso che è emersa con il regolamento e con le successive Conclusioni del Consiglio europeo di dicembre 2020, se la salvaguardia dello Stato di diritto sia mezzo o fine. E se il bilancio è il bene da proteggere – come pare dal tenore del regolamento 2092 – va compreso quale sia la sua funzione che più appare irrinunciabile: perché se esso è funzionale ad assicurare risorse per diritti, ciò è pienamente coerente con le aspirazioni dello Stato di diritto, che viene invocato per proteggere la decisione finanziaria. Ma se invece esso ha una valenza meramente politica, ovvero è destinato a mantenere una coesione sul piano decisionale, senza dunque escludere dalle risorse i Paesi che più palesemente violano lo Stato di diritto, il risultato raggiunto appare un tradimento di questo valore.

Al riguardo è interessante è significativo lo sviluppo successivo che ha interessato le cronache istituzionali dell'Unione: in occasione del Consiglio europeo del 10-11 dicembre 2020 i capi di Stato e di governo hanno ritenuto di indicare un'interpretazione del regolamento 2092 in vista della sua applicazione, restringendo le condizioni del suo impiego. Al di là del fatto, di non modesta rilevanza, che così facendo il Consiglio ha assunto una sorta di funzione legislativa e ha dunque invaso la sfera di competenza di altri organi[21], il risultato prodotto è stata l'emersione di una volontà di ricorrere a tale disciplina nella minor misura possibile: e dunque di mettere in conto una certa tolleranza rispetto a violazioni dello Stato di diritto pur di sbloccare la procedura legislativa volta all'adozione del Quadro pluriennale 2021-2027, e di non rallentare il varo delle tante risorse. Tale timidezza nel garantire l'intera portata del regolamento sulle condizionalità ha così sollevato l'attenzione del Parlamento, e il 10 giugno 2021 quest'ultimo ha approvato una risoluzione sulla situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea e l'applicazione del suddetto regolamento. Tale risoluzione ha con chiarezza indicato le derive illiberali di alcuni Stati membri, e ha richiamato soprattutto la

Commissione ad usare con coraggio e determinazione gli strumenti a sua disposizione per fronteggiare le negazioni dello Stato di diritto, minacciando un possibile ricorso in carenza a suo carico.

Proprio in occasione delle Conclusioni di dicembre 2020 il Consiglio europeo ha tra l'altro dato indicazioni che il regolamento sia applicato "nel pieno rispetto dell'articolo 4, par. 2, Tue, segnatamente dell'identità nazionale degli Stati membri insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, del principio di attribuzione"; e ha altresì circoscritto le violazioni sanzionabili solamente a quelle suscettibili di avere impatto sulla sana gestione finanziaria del bilancio o sugli interessi finanziari dell'Unione. Si è affermato infatti che "i fattori di attivazione stabiliti nel regolamento vanno letti e applicati come un elenco chiuso di elementi omogenei e non devono essere aperti a fattori o eventi di diversa natura", escludendosi che il regolamento possa riguardare carenze generalizzate.

Come si è già evidenziato, il regolamento 2092 e le Conclusioni del Consiglio europeo restituiscono, nel loro insieme, un esito di compromesso e al ribasso. Ci si può interrogare se ciò che va preservato – ma soprattutto ciò a cui va data preminenza - siano i valori condivisi o le identità nazionali, posto che il regolamento enfatizza i primi e le Conclusioni i secondi: di riflesso, la domanda è se le violazioni dello Stato di diritto siano questioni di rilevanza interna o europea. Perché l'interpretazione assai discutibile delle modalità di applicazione del regolamento che è subentrata sembra rimandare all'interno del perimetro nazionale le questioni di più ampia e seria violazione dei valori dell'art. 2 Tue – la dignità umana, la libertà, la democrazia, l'uguaglianza, lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze, a cui si aggiungono il pluralismo, la non discriminazione, la tolleranza, la giustizia, la solidarietà e la parità tra donne e uomini – e sembra tenere sotto la vigilanza della Commissione solo le violazioni che si ripercuotono sugli interessi finanziari dell'Unione.

Se l'art. 2 Tue rappresenta il punto di arrivo di un processo di costruzione del fondamento politico e ideale del progetto di integrazione, e attesta il ricco insieme di princìpi ispirati alle eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa, i suoi valori dovrebbero prevalere rispetto alle identità nazionali[22]. Questa, del resto, è stata anche la generalizzata posizione della dottrina a fronte della proposta di regolamento[23]: la sua idoneità a toccare gli Stati su quell'interesse[24] – le risorse finanziarie – a cui più sono sensibili è apparsa ottimale per evitare che ingenti finanziamenti andassero a favore di Paesi a basso tasso di rispetto delle tutele giurisdizionali. L'espressione *hit offending nations by the wallet*[25] rende efficacemente l'intento del regolamento, che almeno alle origini sembrava indirizzato a salvaguardare i valori condivisi; mentre a seguito delle dichiarazioni del Consiglio europeo risulta maggiormente sbilanciato nella tutela delle identità nazionali.

5. Protezione solo per via giurisdizionale o anche attraverso altri strumenti?

Le considerazioni di chiusura si rivolgono ora all'armamentario[26] di cui l'Unione può avvalersi per reagire a comportamenti degli Stati membri, quali quelli che il regolamento 2092 dichiara di volere contrastare. Dalle Conclusioni del Consiglio europeo e anche dal parere dell'Avvocato generale emerge con chiarezza l'indicazione che l'applicazione del meccanismo avrà carattere sussidiario rispetto alle altre procedure previste dal diritto dell'Unione, e si applicherà laddove queste ultime non consentano di proteggere più efficacemente il bilancio dell'Unione.

Nel *Considerando* 14 del regolamento si afferma che l'Unione ha messo a punto una serie di strumenti e processi che promuovono lo Stato di diritto e la sua applicazione: tra questi il sostegno finanziario alle organizzazioni della società civile, il meccanismo europeo per lo Stato di diritto e il quadro di valutazione UE della giustizia[27]. Ma oltre a questi rimedi la "risposta efficace da parte delle istituzioni dell'Unione alle violazioni dello Stato di diritto" è costituita da "procedure di infrazione e la procedura di cui all'articolo 7 Tue". Il congegno configurato dal regolamento – le condizionalità finanziarie – rappresenta così un'integrazione di tutti gli altri meccanismi, ed è previsto che operi solo in via residuale: dunque solo qualora gli altri procedimenti previsti non possano consentire il raggiungimento dell'obiettivo.

Ritornando alle Conclusioni dell'Avvocato generale, numerose sono le argomentazioni che colpiscono. Egli osserva che la Commissione deve poter ricorrere a tutte le opportune misure per proteggere il bilancio dell'Unione, in conformità alla normativa settoriale e finanziaria; e che il regolamento 2092 trae origine dallo sforzo dell'Unione inteso a migliorare i propri strumenti volti ad assicurare il rispetto dei principi dello Stato di diritto da parte degli Stati membri[28]. Rispetto a questi strumenti, si constata che sono un "limitato arsenale", costituito dagli artt. 7 Tue e 258 Tfue, e dunque l'Avvocato si pronuncia con favore nei confronti di meccanismi di condizionalità nel diritto europeo, illustrando come la condizionalità finanziaria implichi "un nesso tra solidarietà e responsabilità", posto che l'Unione "trasferisce risorse del suo bilancio agli Stati membri a condizione che siano spese in modo responsabile, il che implica che ciò sia fatto in accordo con i valori dell'Unione, come quello dello Stato di diritto". Se ne ricava che "solo se l'esecuzione del bilancio rispetta i valori dell'Unione vi sarà la sufficiente fiducia reciproca tra gli Stati membri nel momento in cui all'Unione stessa vengono forniti i mezzi finanziari indispensabili per raggiungere i suoi obiettivi"[29].

La via indicata dall'Avvocato generale è dunque quella di annoverare il regolamento tra quegli strumenti che, privi di natura giurisdizionale, concorrono utilmente ad assicurare la protezione degli interessi finanziari. A tale proposito un ultimo accenno va allora dedicato all'ordinanza della Corte di giustizia 4 ottobre 2021, causa C-161/21, che appare in controtendenza rispetto a questo orizzonte aperto dalle Conclusioni. L'ordinanza ha avuto ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 Tue, dalla Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Campania, nell'ambito del procedimento di esame del Piano pluriennale di riequilibrio finanziario presentato dal Comune di Camerota. Il giudice italiano, nella figura della Sezione regionale, aveva sottoposto all'esame della Corte di giustizia una normativa nazionale emergenziale, ovvero l'art 53, c.o. 8, d. l. n. 104/2020, recante *Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia*: la magistratura nazionale aveva sollevato il dubbio che tale disciplina potesse impedire, sia pure in via temporanea – dal 15 agosto 2020 al 30 giugno 2021 – "il controllo giurisdizionale effettivo e tempestivo sull'osservanza delle regole di bilancio affidato, conformemente al quadro normativo costituzionale e legislativo interno, ad una magistratura indipendente, specializzata nella materia contabile, quale la Corte di conti, sospendendo, in particolare, le funzioni giurisdizionali di controllo nei confronti degli enti locali che si trovano in condizioni di squilibrio strutturale in grado di provocarne il dissesto e hanno avviato un percorso di risanamento a lungo termine e che necessiterebbero – proprio per tale ragione, oltre che per le difficoltà derivanti dall'emergenza sanitaria – più degli altri enti, di essere assoggettati ad un monitoraggio indipendente, effettivo e tempestivo, che eviti che la crisi finanziaria possa aggravarsi

e che la deviazione dal percorso di risanamento diventi irreversibile e conduca al dissesto dell'ente". La questione era stata sollevata rispetto alla direttiva 2011/85 relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, e alla direttiva 2011/7/ relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali: il giudice italiano aveva prospettato un problema di impossibilità di esercizio delle proprie funzioni, proprio con riferimento a questioni di sana gestione dei bilanci. Infatti "sospendendo i poteri istruttori attribuiti alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, segnatamente in materia di riequilibrio delle finanze degli enti locali, l'art. 53, co. 8, del decreto-legge n. 104/2020 paralizzerebbe le funzioni di controllo giurisdizionale in materia contabile attribuite a una magistratura indipendente". Il decreto-legge era stato indicato come suscettibile di violare diversi strumenti del diritto dell'Unione, e di integrare una violazione dei principi dello Stato di diritto, specificamente ai sensi del regolamento 2020/2092: l'inibizione delle funzioni del giudice contabile potevano infatti ben ricondursi al quadro su cui si è fin qui ragionato.

Ma con l'ordinanza il giudice europeo ha scelto di non inoltrarsi sulla strada indicata: ha ritenuto irricevibile la domanda in via pregiudiziale in quanto proposta da un organo privo dei requisiti propri della "giurisdizione". Ha respinto gli argomenti addotti dalla Sezione regionale – la circostanza che la Corte costituzionale italiana abbia ammesso la legittimazione delle sezioni regionali della Corte dei conti a sollevare questioni incidentali di costituzionalità, segnatamente in sede di controllo sui piani di riequilibrio – e non ha riconosciuto i caratteri del "giudizio" ai suoi controlli di legittimità sui bilanci locali, necessari per assicurare l'osservanza degli obblighi che la Repubblica italiana ha assunto nei confronti dell'Unione in ordine alle politiche di bilancio. L'ordinanza ha ricondotto gli stessi ad una funzione meramente amministrativa e ha negato la sussistenza di una controversia[30]: se si considera che l'Avvocato generale che ha indicato la soluzione con le sue Conclusioni è il medesimo coinvolto nel ricorso di Polonia e Ungheria, non si può fare a meno di segnalare un qualche elemento di contraddizione. Nell'accogliere la linea già aperta dal garante della Costituzione nazionale – la Corte costituzionale – la giurisdizione europea avrebbe ben potuto riconoscere la qualità di "giudice" alla Sezione regionale e cogliere l'occasione per difendere la sana gestione del bilancio, pronunciandosi nel merito della questione sottoposta al suo esame. Avrebbe così dimostrato la solidità dell'intento, proclamato dall'Unione all'opinione pubblica ed agli operatori del diritto dell'Europa, di volere salvaguardare lo Stato di diritto e la sana gestione del bilancio con tutti i mezzi possibili.

La decisione, per quanto in qualche misura discutibile, non può che essere rispettata, come tutte le pronunce dei giudici: ma sicuramente aggiunge ulteriori elementi di incertezza ad un quadro che non è del tutto limpido e che rischia di non essere il più favorevole per un impiego delle risorse finanziarie nazionali ed europee che, mai come in questo momento storico, devono essere indirizzate con convinzione e coerenza ad azioni ed interventi idonei a garantire diritti.

1. La ricchezza della letteratura sul tema dà la misura della rilevanza della questione per tutti i membri dell'ordinamento europeo. Si rinvia a G. Caggiano. *La Corte di giustizia sulla tutela dell'indipendenza della magistratura nei confronti di sanzioni disciplinari lesive dello Stato di diritto*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2, 2020; N. Canzian, *Il principio europeo di indipendenza dei giudici: il caso polacco*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2020; L. Cappuccio, *Stato diritto e difesa dell'indipendenza della magistratura in una recente pronuncia della Corte di giustizia*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2019; A. Cassatella. *L'attuazione della "rule of law" nell'Unione Europea*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2021, 3; E. Ceccherini, *L'indipendenza del potere giudiziario*

come elemento essenziale dello stato di diritto. La Corte di giustizia dell'Unione europea esprime un severo monito alla Polonia, in *DPCE online*, 3, 2019; E. Cimador. *La Corte di giustizia conferma il potenziale della procedura d'infrazione ai fini di tutela della "rule of law". Brevi riflessioni a margine della sentenza "Commissione/Polonia" (organizzazione tribunali ordinari)*, in *Eurojus*, 1, 2020; C. Cinnirella, *"You cannot beat something with nothing": ossia la strategia della Corte di giustizia per tutelare l'indipendenza dei giudici nazionali (e lo Stato di diritto) nello spazio giuridico europeo*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2, 2020; J. Bilewicz, *Le nuove disposizioni sul sistema della pubblica accusa in Polonia e la loro applicazione pratica*, e J. Iwanicki. *Un Paese che punisce*, in *Questione Giustizia*, 2021, 2 in *Questione Giustizia*, 2, 2021; G. Delledonne, *Ungheria e Polonia: punte avanzate del dibattito sulle democrazie illiberali all'interno dell'Unione Europea*, in *DPCE online*, 3, 2020; M. Ferrara, *Commissione europea contro Polonia, atto secondo. La Corte di giustizia ancora a difesa dell'indipendenza dei magistrati polacchi e della "Rule of Law"*, in *DPCE online*, 1, 2020; A. Festa, *L'Unione europea e l'erosione dello Stato di diritto in Polonia*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 1, 2020; S. Gianello, *La riforma giudiziaria in Polonia: la minaccia allo Stato di diritto oltre i confini nazionali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2, 2020; Id., *La nuova legge polacca sul sistema giudiziario: cresce (ulteriormente) la distanza che separa Varsavia e Bruxelles*, in *Federalismi*, 8, 2020, F. Guella, *Indipendenza della magistratura polacca e stato di diritto in Europa: malgrado l'irricevibilità di questioni ipotetiche, la garanzia di una tutela giurisdizionale effettiva prescinde dalle attribuzioni dell'Unione*, in *DPCE online*, 2, 2020; L. Montanari, *La garanzia europea dell'indipendenza dei giudici nazionali*, in *DPCE online*, 1, 2020; P. Mori, *La questione del rispetto dello Stato di diritto in Polonia e in Ungheria: recenti sviluppi*, in *Federalismi*, 8, 2020; N. Pisciavino, *C'era una volta la separazione dei poteri a Varsavia: i provvedimenti provvisori come argine all'erosione dello Stato di diritto in Polonia? (nota a Commissione c. Polonia, causa C-791/19)*, in *Osservatorio costituzionale*, 1, 2021; F. Raniolo, *Verso democrazie illiberali e oltre*, in *DPCE online*, 3, 2020; J. Sawicki. *La pandemia Covid-19, in Polonia e in Ungheria, come possibile occasione per intensificare la mutazione illiberale delle istituzioni*, in *DPCE online*, 2, 2020; Id., *L'Unione europea come argine all'erosione dello stato costituzionale di diritto. Ai margini di una comparazione complessa, e forse un po' ingrata*, in *Costituzionalismo.it*, 3/1, 2020; I. Spadaro, *La crisi dello Stato di diritto in Ungheria, Polonia e Romania ed i possibili rimedi a livello europeo*, in *federalismi.it*, 14, 2021; J. I. Ugartemendia Eceizabarrena. *The fundamental right to an effective judicial protection and the rule of law in the EU and their impact on Member States' administration of justice*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 1, 2021. ↩

2. Nella pagina https://eur-lex.europa.eu/ si afferma che "Il regolamento intende proteggere il bilancio dell'Unione europea e le risorse del *Next Generation EU* da violazioni dei principi dello Stato di diritto da parte di un paese dell'Unione che abbiano effetti negativi sulla sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o degli interessi finanziari dell'Unione": di conseguenza il regolamento permette di interrompere, ridurre, terminare o sospendere i pagamenti effettuati dal bilancio dell'Unione, e di non accettare nuovi impegni. ↩
3. *Considerando* 3. ↩
4. *Considerando* 7. ↩
5. *Considerando* 8. ↩
6. *Considerando* 13 e 14. ↩

7. E. Cavasino, *L'autonomia di spesa delle Regioni fra Stato ed Unione europea dalla l. cost. 3/2001 alle condizionalità europee sulla ripresa e la resilienza*, in questa *Rivista*, 2, 2021, p. 47 ss., ne propone un'analisi.
8. Per la parte che segue si rinvia a R. Bin, voce *Stato di diritto*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali IV, Milano, 2011.
9. G. M. Salerno, *"European Rule of Law": un principio in cerca d'autore*, in *Federalismi*, 19, 2020, p. 4, riporta la "pluralità di canoni giuridicamente rilevanti che non possono essere fatti meramente coincidere con il principio di «Stato di diritto» vigente in Italia" e che non sono sovrapponibili ai "principi variamente accostabili al nostro «Stato di diritto» che sono utilizzati in altri ordinamenti nazionali all'interno o all'esterno dell'Unione (ad esempio, l'*ètat de droi*t in Francia, *Estado de derecho* in Spagna, *Rechtsstaat* in Germania o nei Paesi Bassi, *Rättstat* in Svezia, o *Pravovoye gosudarstvo* in Russia".
10. R. Bin, *Stato di diritto e ideologie*, in *Scritti in onore di Roberto Martucci*, in corso di stampa.
11. G. M. Salerno, *"European Rule of Law"*, cit. p. 5. L'A. aggiunge che si tratta di canoni che non richiedono di per sé la presenza di uno specifico e determinato assetto delle istituzioni pubbliche.
12. Sia consentito il rinvio a C. Buzzacchi, *Diritto del bilancio e pandemia*, in *Costituzionalismo*, 3, 2020, p. 96 ss.
13. L'inquadramento di tale funzione si deve a tanti contributi, ben antecedenti alla Costituzione repubblicana. I seguenti sono i fondamentali per una collocazione della materia nel sistema delineato dalla Carta costituzionale del 1948: A. Brancasi, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, 1985: V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969; G. Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007; C. Bergonzini, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano, 2014.

Si veda la puntuale ricostruzione dei conflitti costituzionali sorti in merito al diritto del bilancio – dalla crisi inglese e francese del XVIII secolo a quella prussiana degli anni 1862-1866 – analiticamente effettuata da E. Cavasino, *Scelte di bilancio e principi costituzionali*, 2020, cap. I: da tali conflitti è originata la lettura della natura formale della legge di bilancio e la valenza autorizzatoria del passaggio parlamentare.

Cfr. anche M. Laze, *La natura giuridica della legge di bilancio: una questione ancora attuale*, in *Rivista Aic*, 2, 2019.

14. G. Rivosecchi, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, in *Nomos*, 3, 2020, p. 1si esprime come

segue: "la ricostruzione della decisione di bilancio nel suo inquadramento teorico-dogmatico e nelle sue linee evolutive dimostra come l'istituto sia rivolto anzitutto ad assicurare il controllo democratico sulle decisioni di finanza pubblica. Sul bilancio si è infatti storicamente sviluppato il conflitto tra i poteri per il controllo sull'impiego delle risorse ed è per questa ragione che, sin dalle origini, attorno all'istituto ruotano due aspetti cruciali del diritto costituzionale: da un lato, i soggetti che detengono il potere di bilancio, a cui si collega il tema centrale della loro legittimazione; e, dall'altro lato, le regole del procedimento e della decisione".

15. Sulla dimensione politica della decisione di bilancio sia consentito il richiamo a C. Buzzacchi, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Milano, 2015.

16. Interessante l'*excursus* storico compiuto da A. De Majo, *Democrazia di Bilancio e Governo delle Finanze pubbliche nella storia del Budgeting pubblico*, Società italiana di economia pubblica, Working Paper n. 752/2020. Il passaggio riportato è a p. 41.

17. *Ivi*, p. 9 ss. Il *Myth of Fiscal Control* si deve a J. Wehner, *Legislatures and the Budget Process-the Myth of Fiscal Control*, London, 2010.

18. Regolamento 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea e che abroga la decisione 2014/335/UE, Euratom, *Considerando* 1.

19. Nel punto 85 delle *Conclusioni* si riporta che "a seguito di un iter legislativo complesso, il Consiglio europeo del luglio 2020 giungeva a un accordo per approvare il quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e il piano di ripresa per l'Europa Next Generation EU. L'accordo indicava che «sarà introdotto un regime di condizionalità a tutela del bilancio e di *Next Generation EU*»".

20. *Ivi*, punto 86.

21. Nelle *Conclusioni* del Consiglio si prevede che la Commissione elabori e adotti linee guida sulle modalità con cui applicherà il regolamento, compresa una metodologia per effettuare la propria valutazione; che 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 tale sentenza.

22. Cfr. le riflessioni di P. Mori, *Il primato dei valori comuni dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2021, 1, pp. 73-92. Si veda inoltre Lucia Serena Rossi, giudice italiana nella Corte di giustizia, in *Il valore giuridico dei valori. L'Articolo 2 TUE: relazioni con altre disposizioni del diritto primario dell'UE e rimedi giurisdizionali*, in *Federalismi*, 19, 2020, p. IV, che osserva come la norma esprima le radici profonde e l'impronta identitaria dell'Unione europea e, allo stesso tempo, delinei il contratto sociale su cui questa si basa.

23. **SI RINVIA A E. GALLINARO,** *IL NUOVO REGIME GENERALE DI CONDIZIONALITÀ PER LA PROTEZIONE DEL BILANCIO DELL'UNIONE: VERSO*

UNA PIÙ EFFICACE TUTELA DELLO STATO DI DIRITTO?, **IN NAD. NUOVI AUTORITARISMI E DEMOCRAZIE: DIRITTO, ISTITUZIONI, SOCIETÀ, 1, 2021. SI VEDA INOLTRE M. FISICARO, RULE OF LAW CONDITIONALITY IN EU FUNDS: THE VALUE OF MONEY IN THE CRISIS OF EUROPEAN VALUES, 2019, IN *EUROPEAN PAPERS*, 3, 2019.**

24. Sul punto le riflessioni di V. Zagrebelsky, Stato di diritto. I soldi contano più dei valori?, in La Stampa, 14 dicembre 2020.

25. **F. HEINEMANN, *GOING FOR THE WALLET? RULE-OF-LAW CONDITIONALITY IN THE NEXT EU MULTIANNUAL FINANCIAL FRAMEWORK*, IN *INTERECONOMICS*, 6, 2018, P. 297. L'A. AGGIUNGE: "THE BASIC IDEA UNDERLYING THIS NEW CONDITIONALITY IS TO «HIT OFFENDING NATIONS IN THE WALLET» BY SUSPENDING EU FUNDING. INDEED, THE MEMBER STATES IN QUESTION ARE SIGNIFICANT NET RECIPIENTS OF EU MONEY. POLAND IS BY FAR THE LARGEST ABSOLUTE RECIPIENT OF EU TRANSFERS: UNDER THE CURRENT MFF, THE COUNTRY RECEIVES 82 BILLION EUROS IN COHESION SPENDING AND ANOTHER 32 BILLION EUROS IN AGRICULTURAL PAYMENTS. OVERALL, 15% OF TOTAL FUNDS THAT ARE ALLOCATED TO ALL 28 MEMBER STATES THROUGH COHESION AND THE COMMON AGRICULTURAL POLICY (CAP) GO TO POLAND. HUNGARY IS ANOTHER MAJOR RECIPIENT OF EU SPENDING, RECEIVING 23 BILLION EUROS IN COHESION FUNDING AND 12 BILLION EUROS FROM THE CAP".**

26. Sul punto si rinvia a B. Nascimbene, *Il rispetto della rule of law e lo strumento finanziario. La "condizionalità"*, in *Eurojus*, 3, 2021.

27. **G. MICHELINI, *STATO DI DIRITTO E CONDIZIONALITÀ NELL'UNIONE EUROPEA. GLI STRUMENTI DI CONOSCENZA DELLA COMMISSIONE*, IN *QUESTIONE GIUSTIZIA*, 2021.**

28. *Conclusioni*, cit., p. ti 2 e 3.

29. *Ivi*, p. to 110.

30. Ordinanza CGUE 4 ottobre 2021, p. ti 34-38. In particolare, il p. to 35 è lapidario: "A dispetto degli elementi avanzati dall'istanza remittente, quali ricordati al punto precedente, non risulta che essa eserciti una funzione giurisdizionale, ai sensi della giurisprudenza citata ai punti 30 e 31 della presente ordinanza, nell'ambito della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale degli enti locali, come disciplinata dagli articoli da 243-bis a 243-quater del TUEL".