



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2022 FASC. I

(ESTRATTO)

FIAMMETTA SALMONI

**LA FUNZIONALIZZAZIONE DELLA TUTELA DELLO STATO DI DIRITTO ALLA
SANA GESTIONE FINANZIARIA E ALLA TUTELA DEL BILANCIO DELL'UE**

(A PRIMA LETTURA DELLE SENTT. C-156 E C157 UNGHERIA E POLONIA V. PARL. E CONS.)

23 FEBBRAIO 2022

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Fiammetta Salmoni

La funzionalizzazione della tutela dello Stato di diritto alla sana gestione finanziaria e alla tutela del bilancio dell'UE

(a prima lettura delle sentt. C-156 e C157 Ungheria e Polonia v. Parlamento e Consiglio)*

ABSTRACT: *With its two judgments, cases C-156 and C-157, the Court of Justice has rejected the requests of Hungary and Poland for the annulment of the Rule of Law Regulation 2020/2092. This paper analyzes the reasoning of the Court of Luxembourg which, among many important statements, underlines that the protection of the rule of law is functional to the sound financial management and protection of the EU budget, through which the European Union would apply the principle of solidarity, to be implemented in order to promote the free market. It is clear from these statements that the EU considers the rule of law a "budgetary objective" and that the principle of solidarity is applied for the proper functioning of the market. In short, the fundamental principle on which the supranational construction continues to be based is, as always, that of the market and free competition, which is an economic dogma that is difficult to reconcile with the very different fundamental principles at the basis of our Constitution.*

SOMMARIO: 1. Il ricorso di Ungheria e Polonia per l'annullamento del Regolamento 2020/2092 sullo Stato di diritto. – 2. Stato di diritto come condizionalità per i finanziamenti del *Recovery fund*. – 3. Le sentenze della Corte di giustizia: *funzionalizzazione* della tutela dello Stato di diritto alla sana gestione finanziaria e alla tutela del bilancio UE. – 4. Lo Stato di diritto come "obiettivo di bilancio" e la solidarietà per il mercato. Il dogma economico sovranazionale e la sua incompatibilità con i principi costituzionali

1. Il ricorso di Ungheria e Polonia per l'annullamento del Regolamento 2020/2092 sullo Stato di diritto

Con le due sentenze del 16 febbraio 2022, la prima in [causa C-156/21](#), resa sul Ricorso proposto l'11 marzo 2021 dall'Ungheria contro il Parlamento europeo ed il Consiglio dell'Unione europea e la seconda, in [causa C-157/21](#), resa sul ricorso proposto l'11 marzo 2021 dalla Repubblica di Polonia contro il Parlamento europeo ed il Consiglio dell'Unione europea, la Corte di giustizia in seduta plenaria ha respinto entrambi i ricorsi volti all'annullamento del reg. 2020/2092 sullo Stato di diritto¹, in quanto mirante a subordinare il beneficio dei finanziamenti provenienti dal bilancio dell'Unione al rispetto da parte degli Stati membri dei principi dello Stato di diritto².

In entrambi i ricorsi le ricorrenti propongono l'annullamento del reg. 2020/2092 adducendo:

- a) l'assenza di competenza dell'Unione europea ad adottare il regolamento *de quo*, perché mancante di una base giuridica o comunque essendo quest'ultima inadeguata;
- b) la violazione del protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità;
- c) la violazione dell'art. 296, par. 2, TFUE per non aver sufficientemente motivato la proposta di regolamento 2020/2092;
- d) la violazione dell'art. 7 TUE;
- e) la violazione dell'art. 269, par. 1, TFUE, per aver definito lo Stato di diritto come concetto di diritto primario ai sensi dell'art. 2 del TUE attraverso uno strumento di diritto secondario, ossia il regolamento 2020/2092;
- f) la violazione dell'art. 4, parr. 1 e 2, seconda frase, e dell'art. 5, par. 2, TUE;
- g) la violazione dell'art. 4, parr. 2, prima frase TUE, recante il principio della parità di trattamento



*

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

² Cfr. Corte giust., sentt. 16 febbraio 2022, Ungheria c. Parlamento e Consiglio, [causa C-156](#), e Polonia c. Parlamento e Consiglio, [causa C-157](#).

tra Stati membri;

h) la violazione del principio della certezza del diritto e di chiarezza normativa sanciti dal diritto dell'Unione;

i) la violazione del principio di proporzionalità *ex art. 5, par. 4, TUE*;

j) lo sviamento di potere in ragione della creazione di un meccanismo il cui scopo effettivo non è quello di proteggere il bilancio dell'Unione europea, ma di eludere i requisiti formali per l'avvio della procedura di cui all'art. 7 TUE e i requisiti sostanziali per l'avvio della procedura di cui all'art. 258 TFUE³.

2. Stato di diritto come condizionalità per i finanziamenti del Recovery fund

Il rispetto dello Stato di diritto, come noto, fa parte delle moltissime condizionalità alle quali l'UE ha sottoposto l'erogazione dei fondi del *Next Generation European Union* (NGEU)⁴, il piano la cui parte più consistente è destinata al c.d. *Recovery and Resilience Facility* (d'ora in avanti anche RRF), cioè il Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza⁵, destinato a sostenere la ripresa dell'economia degli Stati membri dovuta alla crisi derivante dalla pandemia da Covid-19.

In realtà, già prima dell'adozione di questo strumento la Commissione aveva proposto di legare le erogazioni dei fondi strutturali e di investimento a condizionalità consistenti in "riforme strutturali in linea con le priorità economiche comuni definite a livello di UE (...) evidenziate nelle raccomandazioni specifiche per Paese, anche attraverso misure che colleghino l'efficacia di questi Fondi a una sana *governance* economica" nell'ambito "di un'azione più ampia volta a garantire che i Fondi strutturali e di investimento europei siano utilizzati per sostenere riforme considerate fondamentali per le *performance* sociali ed economiche degli Stati membri" e per evitare che l'efficacia dei predetti fondi fosse "compromessa da politiche macroeconomiche non sane"⁶.

In particolare, il numero e la portata delle condizionalità cui è soggetta l'assistenza finanziaria prevista dal *Recovery Fund* sono davvero imponenti, una pratica assai diffusa a livello internazionale e sovranazionale, considerata "consuetudinaria" da una parte della dottrina⁷.

L'UE, in effetti, ha disposto che per avere accesso ai fondi del *NGEU*, oltre all'obbligo di spenderne i denari per effettuare riforme e investimenti nell'ambito delle aree politiche di rilevanza europea strutturate nei sei pilastri previsti dal regolamento sul RRF e al rispetto di tutte le altre

³ Nel testo ho cercato di sintetizzare i [motivi dei ricorsi](#) promossi dall'Ungheria ([causa C-156/21](#)) e dalla Polonia ([causa C-157/21](#)) entrambi dell'11 marzo 2021.

⁴ Cfr. Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020 che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19.

⁵ Cfr. Regolamento (UE) 2021/241 del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (d'ora in avanti anche reg. RRF).

⁶ Cfr. Commissione europea, *Comunicazione sulle tappe verso il completamento dell'Unione economica e monetaria*, COM(2015) 600 *final*, Bruxelles, 21 ottobre 2015, punto 2.4. Insomma, nelle corde dell'Unione la questione delle condizionalità da prevedere per qualunque forma di assistenza finanziaria non è affatto nuova: la sua erogazione è strettamente collegata a vere e proprie misure sanzionatorie nel caso dell'adozione di politiche macroeconomiche scorrette da parte dei Paesi beneficiari. In dottrina, sia consentito il rinvio a F. SALMONI, *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Milano, 2021, 25 ss.; nonché A. SOMMA, *Il bilancio dell'Unione europea tra riforma del sistema delle risorse proprie e regime delle condizionalità*, in [DPCE online](#), 2018, 884.

⁷ Cfr. P. DE SENA, S. D'ACUNTO, *Il doppio mito: sulla (pretesa) neutralità della politica monetaria della BCE e la (pretesa) non-vincolatività degli indirizzi di politica economica dell'Unione*, in [Costituzionalismo.it](#), 2020, 135, che ne sottolineano l'uso assiduo e spregiudicato soprattutto negli anni della presidenza della BCE di Mario Draghi. Sulle condizionalità, in dottrina, *ex plurimis*, M. IOANNIDIS, *EU Financial Assistance Conditionality after "Two Pack"*, in *ZaoRV* 74, 2014, 61 ss.; V. VIȚĂ, *Conditionalities in Cohesion Policy*, Research for REGI Committee, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Bruxelles, 2018, 15 ss.; A. SOMMA, *Come il Mes. Anche il Recovery fund ha le condizionalità*, in [MicroMega Online](#), 24 luglio 2020; A. DREHER *IMF conditionality: theory and evidence*, in *Public Choice*, 2009, 233; G. BIRD, *Relationships, resource uses and the conditionality debate*, in T. KILLICK (a cura di), *The quest for economic stabilisation: The IMF and the Third World*, Aldershot, 1986, 145 ss.

numerossissime condizionalità cui devono sottostare, di cui ho più diffusamente scritto altrove⁸, gli Stati membri devono anche rispettare il Regolamento sullo Stato di diritto⁹

Al riguardo, va rammentato che la subordinazione dell'assistenza finanziaria agli Stati membri in difficoltà al rispetto dello Stato di diritto era stata posta dal Parlamento europeo come condizione preliminare per l'approvazione del QFP e del *NGEU* sin dalla sua risoluzione del 23 luglio 2020¹⁰ (insieme all'altra condizione di introdurre ulteriori risorse proprie mediante le quali finanziare il bilancio unionale)¹¹.

In tale contesto, l'adozione del regolamento sullo Stato di diritto è stata oggetto di una vivace polemica tra Polonia e Ungheria da una parte e gli altri Stati membri dall'altra. Entrambi i Paesi, infatti, irritati dalla possibilità di essere esclusi dalle erogazioni del *Recovery Fund* a causa del loro mancato rispetto di alcuni dei principi fondanti dello Stato di diritto, nel corso della riunione del *Coreper* del 16 novembre 2020, avevano posto il veto sia sull'approvazione della nuova Decisione sulle risorse proprie, sia sul QFP 2021-2027¹².

Ciononostante, dopo frenetiche trattative con l'allora Presidente della Commissione europea, Angela Merkel, la situazione si sbloccò nel corso del Consiglio europeo tenutosi il 10 e 11 dicembre 2020¹³, alla fine del quale il Consiglio dichiarò che “l'obiettivo del regolamento relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione è proteggere il bilancio dell'Unione, compreso *Next Generation EU*, la sua sana gestione finanziaria e gli interessi finanziari dell'Unione”, che devono essere protetti contro le frodi, la corruzione e i conflitti di interesse¹⁴.

Dunque, la semplice constatazione di una qualsiasi violazione dello Stato di diritto non sembrerebbe essere sufficiente per attivare le sanzioni previste dal regolamento che lo disciplina, quasi a voler ammettere che il rispetto dello Stato di diritto non sia una condizione indefettibile per entrare a far parte dell'Unione e rimanervi (il corsivo è di chi scrive)¹⁵.

Questo perché, come noto, l'Unione si fonda su alcuni “valori”¹⁶, di cui all'art. 2 TUE, e ha alcuni obiettivi, di cui all'art. 3 TUE e si impegna a promuoverli “sulla scena internazionale” e “nel resto del mondo (art. 21.1 TUE), con la conseguenza che chi vuole entrare a farne parte deve accettare di rispettare e promuovere gli uni e gli altri (art. 49 TUE)¹⁷.

Ora, invece, il collegamento tra il bilancio unionale e lo Stato di diritto rischia di stravolgere completamente il senso di quelle norme.

In altri termini, la violazione dello Stato di diritto e dei valori sui quali si fonda l'UE ex art. 2 TUE avrebbe potuto essere condannata, in quanto tale, semplicemente applicando le sanzioni previste dal successivo art. 7 TUE (o, al limite, dall'art. 258 TFUE). Invece, nella formulazione accolta dal reg.

⁸ In questo paragrafo riporto quanto sostenuto in F. SALMONI, *Recovery fund*, cit., 25 ss., cui rinvio per un esame più approfondito.

⁹ Cfr. Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione.

¹⁰ Cfr. Risoluzione sulle conclusioni della riunione straordinaria del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020 (2020/2732 (RSP)), P9_TA(2020)0206, 23 luglio 2020, punto 9.

¹¹ Cfr. Risoluzione P9_TA(2020)0206, cit., punto 10.

¹² Si veda anche la *Joint Declaration* del 26 novembre 2020 dei Primi ministri polacco e ungherese, nella quale affermano “Our objective is to revert a mechanism which would not strengthen, but undermine the Rule of Law within the Union by degrading it to a political instrument”.

¹³ Cfr. *Conclusioni della Riunione del Consiglio europeo (10 e 11 dicembre 2020)*, EUCO 22/20, Bruxelles, 11 dicembre 2020.

¹⁴ Cfr. EUCO 22/20, cit., 1, punto 2.a.

¹⁵ Cfr. J. ECHEBARRIA FERNANDEZ, *A Critical Analysis on the European Union's Measures to Overcome the Economic Impact of the COVID-19 Pandemic*, in *European Papers*, Vol. 5, 2020, No 3 (European Forum, 16 January 2021), 1399 ss.; J. DE ZWAAN, *The European Union and the Rule of Law: A new instrument*, in [Netherlands Helsinki Committee](#), 22 December 2020.

¹⁶ Sull'uso del termine “valori” e non “principi” c'è un acceso dibattito in dottrina, pertanto rinvio alla copiosissima letteratura che se n'è occupata.

¹⁷ Il rispetto dello Stato di diritto è richiamato anche nel Preambolo del TUE e nel Preambolo della Carta dei diritti fondamentali. Sul punto si veda Corte giust., sent. 21 dicembre 2021, *Euro Box Promotion e a.*, cause C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, punti 160 e 161 e giurisprudenza ivi citata.

2020/2092, la tutela dello Stato di diritto è stata *funzionalizzata* alla sana gestione finanziaria e alla tutela del bilancio dell'Unione.

3. *Le sentenze della Corte di giustizia: funzionalizzazione della tutela dello Stato di diritto alla sana gestione finanziaria e alla tutela del bilancio UE*

Nel giudicare su entrambi i ricorsi la Corte di Lussemburgo sembra confermare proprio quanto astrattamente ipotizzato da chi scrive sulla *funzionalizzazione della tutela dello Stato di diritto alla sana gestione finanziaria e alla tutela del bilancio dell'Unione*.

Quanto affermato emerge limpidamente dalle argomentazioni con le quali la CGUE respinge i ricorsi di Polonia e Ungheria con l'argomentazione che "la finalità del regolamento impugnato consiste" proprio "nel proteggere il bilancio dell'Unione da pregiudizi derivanti per quest'ultimo in modo sufficientemente diretto da violazioni dei principi dello Stato di diritto in uno Stato membro, e non già nel sanzionare, di per sé, simili violazioni"¹⁸.

Secondo la Corte, infatti, si tratterebbe di una *condizionalità orizzontale* "nel senso che la condizione in questione può essere connessa al valore dello Stato di diritto contenuto nell'art. 2 TUE, che deve essere rispettato in tutti i settori di azione dell'Unione"¹⁹, perché il rispetto da parte di uno Stato membro dei valori contenuti in detto articolo "costituisce una condizione per il godimento di tutti i diritti derivanti dall'applicazione dei trattati a tale Stato membro"²⁰, dal momento che "sono stati identificati e sono condivisi" da tutti i membri dell'UE e "definiscono l'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune", con la conseguenza che "l'Unione deve essere in grado, nei limiti delle sue attribuzioni previste dai trattati, di difendere detti valori"²¹.

Per questo motivo, il rispetto dello Stato di diritto è idoneo a fondare un meccanismo di condizionalità "rientrante nella nozione di «regole finanziarie» ai sensi dell'art. 322, paragrafo 1, lett. a), TFUE", che ne rappresenta il legittimo fondamento giuridico e da cui si evince che anch'esso rientra nelle competenze sovranazionali²².

A ciò si aggiunga che "oltre alla procedura prevista all'articolo 7 TUE, numerose disposizioni dei trattati, frequentemente concretizzate da diversi atti di diritto derivato, conferiscono alle istituzioni dell'Unione la competenza a esaminare, constatare e, se del caso, sanzionare violazioni dei valori enunciati all'articolo 2 TUE commesse in uno Stato membro"²³, con la conseguenza che lo Stato di diritto può essere tutelato anche attraverso *altre* procedure che si aggiungono a quella dell'art. 7 TUE²⁴.

Si tratterebbe, ad avviso di chi scrive, di una vera e propria procedura parallela, che, di fatto, ha *aggirato* il problema dell'unanimità richiesto dall'art. 7 TUE, giacché il reg. 2020/2092 è stato adottato mediante una procedura legislativa ordinaria.

Tale conclusione, tuttavia, è stata energicamente negata dal giudice sovranazionale, secondo il quale "il legislatore dell'Unione, quando dispone di una base giuridica a tal fine, è legittimato a istituire, in un atto di diritto derivato, altre procedure riguardanti i valori contenuti nell'art. 2 TUE, tra i quali figura lo Stato di diritto, sempreché tali procedure si distinguano sia per il loro scopo sia per il loro oggetto dalla procedura prevista all'art. 7 TUE"²⁵. In altri termini, questa procedura ulteriore e diversa da quella *ex art. 7 TUE* sarebbe legittima in quanto il reg. 2020/2092 perseguirebbe la finalità di *garantire, conformemente al principio di sana gestione finanziaria, la protezione del bilancio dell'Unione* in caso di violazione dei principi dello Stato di diritto e *non* quella di sanzionare,

¹⁸ Cfr. Corte giust., sent. 16 febbraio 2022, *Polonia*, cit., punto 137; sent. 16 febbraio 2022, *Ungheria*, cit., punto 110.

¹⁹ Cfr. Corte giust., sent. 16 febbraio 2022, *Polonia*, cit., punto 141; sent. 16 febbraio 2022, *Ungheria*, cit., punto 123.

²⁰ Cfr. Corte giust., sent. 16 febbraio 2022, *Polonia*, cit., punto 144; sent. 16 febbraio 2022, *Ungheria*, cit., punto 126.

²¹ Cfr. Corte giust., sent. 16 febbraio 2022, *Polonia*, cit., punto 145; sent. 16 febbraio 2022, *Ungheria*, cit., punto 127.

²² Cfr. Corte giust., sent. 16 febbraio 2022, *Polonia*, cit., punto 146; sent. 16 febbraio 2022, *Ungheria*, cit., punto 128.

²³ Cfr. Corte giust., sent. 16 febbraio 2022, *Polonia*, cit., punto 195; sent. 16 febbraio 2022, *Ungheria*, cit., punto 155.

²⁴ Cfr. Corte giust., sent. 16 febbraio 2022, *Polonia*, cit., punto 199.

²⁵ Cfr. Corte giust., sent. 16 febbraio 2022, *Polonia*, cit., punto 207; sent. 16 febbraio 2022, *Ungheria*, cit., punto 168.

mediante il bilancio dell'Unione, violazioni dei principi dello Stato di diritto²⁶.

Insomma, mentre l'ambito di applicazione della procedura prevista dall'art. 7 TUE verte sull'insieme dei valori contenuti nell'art. 2 TUE, quello della procedura istituita dal reg. 2020/2092 verterebbe soltanto su *uno* di tali valori, ossia lo Stato di diritto e per questo motivo sarebbe legittima²⁷.

Né vale, a inficiare la legittimità del regolamento in questione, invocare l'art. 4.2 TUE come sembrava aver suggerito proprio il Consiglio nelle summenzionate *Conclusioni* dell'11 dicembre 2020 quando affermò che “al fine di trovare una soluzione reciprocamente soddisfacente e di rispondere alle preoccupazioni espresse in merito al progetto di regolamento relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione, più in particolare per quanto riguarda le modalità con cui tale regolamento sarà applicato, il Consiglio europeo sottolinea che il regolamento dovrà essere applicato nel pieno rispetto dell'art. 4, paragrafo 2, del TUE (...), del principio di attribuzione, nonché dei principi di obiettività, non discriminazione e parità di trattamento degli Stati membri”²⁸.

Per il giudice sovranazionale, infatti, nonostante il Trattato disponga che l'Unione rispetta l'identità nazionale degli Stati membri, insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, cosicché essi disporrebbero “di una certa discrezionalità per garantire l'attuazione dei principi dello Stato di diritto”, ciò non comporterebbe “in alcun modo che tale obbligo di risultato possa variare da uno Stato membro all'altro”²⁹, con la conseguenza che la nozione Stato di diritto cui gli Stati membri aderiscono deve essere considerata una nozione condivisa e un “valore comune alle loro stesse *tradizioni costituzionali* (...) che si sono impegnati a rispettare in modo continuativo”³⁰.

Si ha qui un richiamo alle tradizioni costituzionali comuni in funzione *omogenizzante e oppositiva* rispetto alla nozione di identità nazionale³¹, quasi a voler sottolineare la natura *divisiva* di quest'ultimo concetto il cui rispetto, invece, andrebbe letto come rispetto della diversità, quella tipica di ogni Stato membro, caratterizzata dalla sua struttura fondamentale, politica e costituzionale che, non a caso, era stato ricostruito dalla migliore dottrina come un principio attento a garantire *l'unità nella diversità*³².

L'affermazione della Corte di giustizia, dunque, lascia alquanto perplessi in quanto da essa emergerebbe che lo Stato di diritto (che a livello unionale ha una definizione alquanto vaga)³³ deve essere tutelato allo stesso modo da tutti gli Stati membri *indipendentemente dalle loro differenti identità nazionali*, con uno svuotamento, di fatto, proprio di quest'ultimo concetto. Svuotamento avvertito dalla nostra stessa Corte costituzionale quando, nella nota [ord. n. 24 del 2017](#), affermò che l'ordinamento europeo deve avere la capacità di includere quel “tasso di diversità minimo, ma necessario per preservare la identità nazionale insita nella struttura fondamentale dello Stato membro”³⁴. Infatti, poiché i rapporti tra Unione e Stati membri “sono definiti in forza del principio di leale cooperazione, che implica reciproco rispetto e assistenza”, non vi sarebbe alcun rispetto da parte dell'Unione europea “se le ragioni dell'unità pretendessero di cancellare il nucleo stesso dei

²⁶ Cfr. Corte giust., sent. 16 febbraio 2022, *Polonia*, cit., punti 210 e 262.

²⁷ Cfr. Corte giust., sent. 16 febbraio 2022, *Polonia*, cit., punto 212.

²⁸ Cfr. EUCO 22/20, cit., 1, punto 2.

²⁹ Cfr. Corte giust., sent. 16 febbraio 2022, *Polonia*, cit., punto 265; sent. 16 febbraio 2022, *Ungheria*, cit., punto 233.

³⁰ Cfr. Corte giust., sent. 16 febbraio 2022, *Polonia*, cit., punto 266; sent. 16 febbraio 2022, *Ungheria*, cit., punto 234.

³¹ Sulla natura omogenizzante delle tradizioni costituzionali comuni, R. MICCÙ, *Il principio di omogeneità nel processo di costituzionalizzazione dell'Unione europea*, in V. ATRIPALDI, R. MICCÙ (a cura di), *L'omogeneità costituzionale nell'Unione europea*, Padova, 2003, 122 ss.

³² Così, M. CARTABIA, “Unità nella diversità”: *il rapporto tra la Costituzione europea e le costituzioni nazionali*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2005, 582 ss., in part., 587 ss., ora in F. Donati, G. Morbidelli (a cura di), *Una costituzione per l'Unione europea*, Torino, 2006, 185 ss.

³³ La letteratura sullo Stato di diritto è sterminata. Si vedano pertanto, sul punto, almeno P. Costa, D. Zolo, E. Santoro (a cura di), *Lo stato di diritto. Storia, teoria, critica*, Milano, 2002, 17 ss. e *passim*; R. BIN, *Lo Stato di diritto*, Bologna, 2017, *passim*.

³⁴ Così, [Corte cost., ord. 26 gennaio 2017](#), n. 24, punto 6.

valori su cui si regge lo Stato membro”³⁵. Altrimenti, aggiunge la Consulta, i “Trattati europei mirerebbero contraddittoriamente a dissolvere il fondamento costituzionale stesso dal quale hanno tratto origine per volontà degli Stati membri”³⁶, mirerebbero, cioè, a ledere sino ad eliminare la sovranità stessa degli Stati medesimi, per cui “il diritto dell’Unione, e le sentenze della Corte di giustizia che ne specificano il significato ai fini di un’uniforme applicazione, non possono interpretarsi nel senso di imporre allo Stato membro la rinuncia ai principi supremi del suo ordine costituzionale”³⁷.

Con riferimento poi alla mancanza di precisione del concetto di Stato di diritto, che comporterebbe una violazione del principio della certezza del diritto, il giudice sovranazionale ha risposto che l’art. 2, lett. a), reg. 2020/2092 “non mira a definire in modo esaustivo tale nozione, ma si limita a specificare, ai soli fini di tale regolamento, vari principi che essa ricomprende e che sono, secondo il legislatore dell’Unione, i più rilevanti alla luce dell’oggetto del regolamento in questione, che consiste nel garantire la protezione del bilancio dell’Unione”³⁸. Insomma, una volta assodato che l’art. 322 del TFUE costituisce la base giuridica del reg. 2020/2092, non si può che ribadire che esso “consente al legislatore dell’Unione di adottare disposizioni vertenti sulla constatazione di violazioni del valore dello Stato di diritto e sulle conseguenze giuridiche di tali violazioni, al fine di proteggere il bilancio dell’Unione e i suoi interessi finanziari qualora simili violazioni compromettano o rischino seriamente di compromettere tale bilancio e tali interessi”³⁹. Egualmente, non vi è violazione del principio di proporzionalità in quanto garantita “in maniera determinante, dal criterio dell’«impatto» delle violazioni dei principi dello Stato di diritto sulla sana gestione finanziaria del bilancio dell’Unione o sui suoi interessi finanziari”⁴⁰.

La Corte, quindi, si accontenta di fare riferimento a una definizione vaga (eludendo le doglianze delle ricorrenti) che, tuttavia, proprio in quanto tale, può essere “riempita” di qualunque significato rischiando di essere manipolata a fini populistici e propagandistici. In altri termini, quanto più a concetti importanti quale quello di Stato di diritto si forniscono definizioni *aperte* tanto più ci si presta a mistificazioni che confondono e offuscano la linea di separazione tra le istanze emancipatorie degli ordinamenti che si fondano sul principio di eguaglianza sostanziale e quelli che si fondano sugli opposti principi del mercato e della libera concorrenza. Così, l’unico modo per cercare di trasformare l’UE in un qualcosa di più accettabile per la nostra cultura giuridica è quello di dare sostanza ai concetti che in quella sede vengono utilizzati.

Infine, la Corte di giustizia afferma la legittimità della funzionalizzazione dello Stato di diritto alla sana gestione finanziaria e al rispetto del bilancio sovranazionale perché “il bilancio dell’Unione è uno dei principali strumenti che consentono di concretizzare, nelle politiche e nelle azioni dell’Unione, il principio di solidarietà, di cui all’art. 2 TUE, il quale costituisce a sua volta uno dei principi fondamentali del diritto dell’Unione”⁴¹.

4. *Lo Stato di diritto come “obiettivo di bilancio” e la solidarietà per il mercato. Il dogma economico sovranazionale e la sua incompatibilità con i principi costituzionali*

Una sentenza importante, dunque, che alcuni commentatori hanno già definito storica⁴².

³⁵ [Corte cost., ord. n. 24 del 2017](#), punto 6.

³⁶ [Corte cost., ord. n. 24 del 2017](#), punto 6.

³⁷ [Corte cost., ord. n. 24 del 2017](#), punto 6.

³⁸ Cfr. Corte giust., sent. 16 febbraio 2022, *Polonia*, cit., punto 323; sent. 16 febbraio 2022, *Ungheria*, cit., punto 227.

³⁹ Cfr. Corte giust., sent. 16 febbraio 2022, *Polonia*, cit., punto 328; sent. 16 febbraio 2022, *Ungheria*, cit., punto 244.

⁴⁰ Cfr. Corte giust., sent. 16 febbraio 2022, *Polonia*, cit., punto 361.

⁴¹ Cfr. Corte giust., sent. 16 febbraio 2022, *Polonia*, cit., punto 147; sent. 16 febbraio 2022, *Ungheria*, cit., punto 129.

⁴² Cfr. L. PECH, *No More Excuses. The Court of Justice greenlights the rule of law conditionality mechanism*, in [Verfassungsblog](#) 16 febbraio 2022; K.L. SCHEPPELE, *European Union’s Top Court Rules Against Hungary and Poland in Rule of Law Showdown*, in [World Justice Project](#), February 16, 2022; P. MORI, *La Corte di giustizia conferma la legittimità del regolamento sulla condizionalità finanziaria. L’Italia, unico tra gli Stati fondatori, non interviene*, sul sito

Eppure, pur condividendo le rilevanti perplessità relative al rispetto dello Stato di diritto in Polonia e in Ungheria, caratterizzate da identità nazionali inclini all'autoritarismo e alla *democrazia illiberale*⁴³, non è possibile ignorare l'ennesimo, inquietante, collegamento tra “valori” fondamentali e bilancio: solo le violazioni dello Stato di diritto che dovessero pregiudicare la sana gestione finanziaria dell'UE potranno fungere da fondamento per le sanzioni previste dal reg. 2020/2092 e dalla normativa sul *NGEU*. In altri termini, è solo il nesso di causalità tra tali violazioni e le conseguenze negative per gli interessi finanziari dell'Unione che comporterà l'attivazione del meccanismo sanzionatorio, non essendo sufficiente la mera constatazione di una violazione dello Stato di diritto.

Ancora una volta ci troviamo di fronte ad una netta prevalenza dei principi caratterizzanti le economie iper-liberistiche e ad un'esaltazione del *super principio* delle finanze sane a discapito dei principi e valori fondamentali degli ordinamenti democratici fondati sull'eguaglianza sostanziale.

L'aver dichiarato sanzionabili le violazioni che incidono sul bilancio UE, infatti, significa anche che (stante l'impossibilità di raggiungere l'unanimità richiesta dall'art 7 TUE) le uniche violazioni concretamente rilevanti ai fini dell'erogazione dei finanziamenti dell'UE, in quanto sanzionabili, saranno quelle che rilevano per la sana gestione finanziaria e la tutela del bilancio sovranazionale, con la conseguenza di trasformare lo Stato di diritto in un “obiettivo di bilancio”, cosicché tutto ciò che non è contabilizzabile perderà irrimediabilmente valore⁴⁴.

A ciò si aggiunga che “il rispetto dello Stato di diritto è essenziale non solo per i cittadini dell'Unione. ma anche per le iniziative imprenditoriali, l'innovazione, gli investimenti, la coesione economica, sociale e territoriale e il corretto funzionamento del mercato interno, i quali prosperano al massimo se è in vigore un quadro giuridico e istituzionale solido”⁴⁵.

Praticamente una ovvietà, stante la necessità di garantire che le Istituzioni e le politiche dell'ordinamento sovranazionale, come di qualunque altro ordinamento asseritamente democratico, debbano comunque rispettare le regole dello Stato di diritto⁴⁶ se non fosse che viene utilizzata per ribadire il consueto *Leitmotiv*: l'obiettivo unico e fondante dell'Unione, il mercato, che deve sempre e comunque funzionare al meglio e tutto ciò che potrebbe impedirne o rallentarne il funzionamento deve essere sanzionato.

Un'equazione diabolica, insomma, sintetizzabile nella formula: stato di diritto uguale esecuzione efficiente del bilancio dell'Unione, diretta alla costruzione e al buon funzionamento del mercato

[AISDUE](#), 17 febbraio 2022, che giustamente denuncia l'assenza dell'Italia tra gli Stati intervenuti in causa a sostegno del Parlamento e del Consiglio (*ivi*, 2).

⁴³ Che la democrazia illiberale sia elemento caratterizzante l'identità nazionale dell'Ungheria lo proclamò lo stesso primo ministro ungherese e *leader* del partito *Fidesz*, Viktor Orbán, in un celebre discorso tenuto il 26 luglio 2014 all'Università di Băile Tușnad, dove affermò che “il nuovo Stato che noi stiamo edificando in Ungheria è uno Stato illiberale, uno Stato non liberale, il quale non respinge i principi fondamentali del liberalismo come la libertà e i pochi altri che potrei elencare, ma non fa di questa ideologia l'elemento centrale dell'organizzazione statale, ma applica al suo posto un approccio specifico, nazionale, particolare”. Cfr. *Prime Minister Viktor Orbán's Speech at the 25th Bálványos Summer Free University and Student Camp*, 26 luglio 2014, in [Hungarian Spectrum](#), 31/07/2014. Il primo a parlare di democrazia illiberale su F. ZAKARIA, *The Rise of Illiberal Democracy*, in [Foreign Affairs](#), 1997, 22 ss. Sul punto, A. D'ATENA, *Democrazia illiberale e democrazia diretta nell'era digitale*, in [Rivista AIC](#), 2019, 583 ss.; G. D'IGNAZIO, *Le democrazie illiberali in prospettiva comparata: verso una nuova forma di Stato? Alcune considerazioni introduttive*, in [DPCE Online](#), 2020, 3863 ss.; F. DELFINO, *La democrazia “illiberale”: il modello di democrazia “sovrana” in Russia e di democrazia “cristiana” in Ungheria. Origini, similitudini e divergenze*, in [Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società](#), 2019, 46 ss.; A. SPADARO, *Dalla “democrazia costituzionale” alla “democrazia illiberale” (populismo sovranista), fino alla... “democrazia”*, in [DPCE online](#), 2020, 3885 ss.

⁴⁴ Cfr. V. ZAGREBELSKY, *Stato di diritto. I soldi contano più dei valori?*, in [La Stampa](#), 14 dicembre 2020; S. FABBRINI, *Polonia, Ungheria e la fragilità dell'Europa*, in [Il Sole 24 ORE](#), 13 dicembre 2020. Colgo l'occasione di ringraziare Michela Arricale e Giuseppe Bronzini che, in un interessante e fruttuoso scambio di idee, hanno stimolato alcune delle considerazioni esposte nel testo.

⁴⁵ Cfr. reg. 2020/2092, cit., cons. 11.

⁴⁶ Per quanto questa nozione risenta ancora, a mio avviso, di un che di Ottocentesco ormai superato da concetti ben più articolati quale quello di Stato costituzionale.

interno⁴⁷. Il che ci conduce anche ad osservare come il dogma economico alteri a cascata ogni aspetto della vita sociale e istituzionale dell'UE e quanto esso sia incompatibile con il nostro disegno costituzionale: i diritti dei lavoratori, la programmazione economica, l'emancipazione dai bisogni di ogni essere umano, l'universalità dei diritti sociali, tutte cose che al capitale non piacciono perché incidono negativamente sulla produttività.

Né, ad attenuare tali asserzioni può valere la considerazione che attraverso il proprio bilancio l'UE dà concretezza al principio di solidarietà di cui all'art. 2 TUE perché "il bilancio è lo strumento del diritto dell'Unione che traduce ogni anno il principio di solidarietà in termini finanziari e riveste importanza costituzionale"⁴⁸.

Si tratta di un'affermazione fuorviante e a tratti insoddisfacente in primo luogo perché lascia intendere che il bilancio UE abbia come suo scopo essenziale quello di garantire il principio solidaristico, il che è tutto da verificare⁴⁹, ma soprattutto perché detto principio non può sostituire quello ben più strutturato e giuridicamente avanzato racchiuso nella nozione di *Stato sociale* e nel principio fondamentale dell'eguaglianza sostanziale su cui esso si fonda⁵⁰.

La lettura fornita dalla Corte di giustizia risulta insoddisfacente proprio in virtù di quanto precedentemente affermato. Quando nella costruzione dell'Europa unita si fa appello al principio solidaristico (e non a quello di eguaglianza sostanziale) non si pensa ad uno strumento di trasformazione della società, ma ad un *mezzo per cristallizzare la struttura del corpo sociale senza incidere sulla distribuzione del reddito*. L'intervento pubblico a sostegno dei più bisognosi nella forma del solidarismo (o dell'assistenzialismo), infatti, *non ha per nulla l'effetto di eliminare le cause dei bisogni*, né, tanto meno, quello di rimuovere le distorsioni provocate dall'economia di mercato, né deve sorprendere che chi lo propugna sia anche, contemporaneamente, un fervente sostenitore del liberismo⁵¹, perché, anzi, *il solidarismo serve al liberismo*, ed è quindi da quest'ultimo difeso, nella misura in cui lo aiuta ad assumere tratti più umani ed accettabili, compensandone le conseguenze⁵².

⁴⁷ Indicative di una possibile violazione dello Stato di diritto sono, a mero titolo esemplificativo: le minacce all'indipendenza della magistratura; 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; 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 (così reg. 2020/2092, cit., art. 1).

⁴⁸ Cfr. *Conclusioni* dell'Avvocato generale M. CAMPOS SÀNCHEZ-BORDONA, causa C-156, Ungheria c. Parlamento e Consiglio, 2 dicembre 2021, punto 96.

⁴⁹ Cfr. V. LENAERTS, S. ADAM, *La solidarité, valeur commune aux États membres et principe fédératif de l'Union européenne*, in *Cahiers de droit européen*, 2021, 307 ss.

⁵⁰ Cfr. G. AZZARITI, *Uguaglianza e solidarietà nella Carta dei diritti di Nizza*, in M. Siclari (a cura di), *Contributi allo studio della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Torino, 2003, 61 ss.; A. RUGGERI, *Crisi economica, dialogo tra le Corti e salvaguardia dei diritti fondamentali (con specifico riguardo alla materia pensionistica)*, in Dirittifondamentali.it, 2017, 3, secondo il quale "il principio di eguaglianza, specie nella sua declinazione sostanziale" deve essere "considerato congiuntamente al principio di solidarietà, al quale si salda al punto di rendersi da esso inseparabile". Sul solidarismo, si veda R. ZOLL, *Soldarietà*, in *Enc. sc. soc.*, Roma, 1998, 245, che afferma "il solidarismo venne e viene tuttora definito da molti autori come un movimento che si proponeva di trovare una terza via tra l'individualismo (liberale) e il socialismo (o collettivismo)".

⁵¹ Si vedano, sul punto, le considerazioni di A. SEN, *Etica ed economia*, Bari, 2002, 30 ss., secondo il quale «l'analisi smithiana è stata ampiamente male interpretata con gravi conseguenze», sottolineando come Smith, nonostante fosse «contrario a sopprimere o limitare il commercio», non era affatto contrario «alle leggi sull'assistenza ai poveri» (*ivi*, 34-35).

⁵² Si veda, nello stesso senso, M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, in Rivista AIC, 2018, 284; A. LUCARELLI, *Il modello sociale ed economico europeo*, in ID., *Scritti di diritto pubblico europeo dell'economia*, Napoli, 2016, 119 ss., in part. 134; M. GIAMPIERETTI, *Dis-eguaglianza e mercato*, in M. Della Morte (a cura di), *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale*, Napoli, 2016, 75 ss.