



Costituzionalismo.it

Fascicolo 3 | 2024

Le problematiche democratiche
di un indirizzo politico europeo
“condizionato”

di Alessandro Francescangeli

EDITORIALE SCIENTIFICA

LE PROBLEMATICHE DEMOCRATICHE DI UN INDIRIZZO POLITICO EUROPEO “CONDIZIONATO”

di Alessandro Francescangeli

Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato
Università degli Studi di Firenze

SOMMARIO: 1. INTRODUZIONE; 2. TITOLARITÀ NAZIONALE DELLE DECISIONI O ESPANSIONE DELLE COMPETENZE ATTRAVERSO LA CONDIZIONALITÀ?; 3. FORME E LIMITI DELL'ESERCIZIO DELLA SOVRANITÀ, DEFINIZIONE DELL'INDIRIZZO POLITICO E PROCEDIMENTO DECISIONALE EUROPEO; 4. I VINCOLI DEL PROCESSO DECISIONALE E IL REGOLAMENTO SULLO STATO DI DIRITTO: COME LA BASE GIURIDICA INFLUENZA IL MERITO DELLA DECISIONE; 5. IL DISPOSITIVO PER LA RIPRESA E LA RESILIENZA E LA SUA BASE GIURIDICA: *EST MODUS IN FOEDERIBUS?*; 6. IL NUOVO PATTO DI STABILITÀ: VERSO UN INDIRIZZO POLITICO EUROPEO CONDIZIONATO? IL CONCETTO DI *OWNERSHIP* E IL PRINCIPIO DEMOCRATICO; 7. CONCLUSIONI. *NELLE FORME E NEI LIMITI... DEI TRATTATI: SENZA DETERMINATI CONFINI È POSSIBILE RIMANERE NEL GIUSTO?*

1. Introduzione

L'obiettivo del presente scritto è quello di indagare, nella prospettiva del costituzionalismo, come le caratteristiche del procedimento decisionale europeo influenzino lo strumento della condizionalità e, conseguentemente, quali problematiche democratiche possano derivare dall'utilizzo di essa come strumento di “governo” di quelle aree competenziali in cui l'Unione risulta avere una base legale fragile¹ o assente. A partire da tali premesse, si verificherà quindi l'effettiva possibilità dell'utilizzo della condizionalità come mezzo di espressione di un indirizzo politico europeo effettivamente “comune”.

Si procederà, quindi, dapprima a evidenziare alcune recenti tendenze², che vedono, da un lato, un rafforzamento dell'uso della condi-

¹ Ad esempio perché esercitabile solo con il voto unanime del Consiglio.

² A partire dalla crisi pandemica, le stesse istituzioni europee hanno promosso una riflessione sulle possibili evoluzioni del processo di integrazione e delle politiche sovranazionali. In tal senso si vedano i due rapporti commissionati dalla Commissione

zionalità nelle politiche dell'Unione e, dall'altro, un *asserito* parallelo rafforzamento della «titolarità nazionale» delle decisioni nelle medesime materie. Partendo dallo stretto nesso tra uso della condizionalità e mancanza di una specifica base legale competenziale, si individuerà nella pluralità dei procedimenti decisionali uno dei temi centrali dell'indagine, evidenziandone il nesso con l'indirizzo politico e la sovranità popolare (§ 2).

Nel successivo paragrafo, si procederà con l'approfondimento dei legami tra procedimento (*rectius*: procedimenti) decisionali dell'Unione europea ed esercizio della sovranità popolare nella determinazione dell'indirizzo politico: si evidenzierà in tal senso come le caratteristiche del procedimento decisionale europeo (in particolare la regola dell'unanimità per determinate materie) abbiano effetti non solo nelle modalità di espressione della decisione politica, ma anche nel merito della stessa, influenzando la democraticità del sistema. Si sosterrà quindi che la condizionalità rappresenta, da un lato, uno strumento capace di superare i limiti derivanti dalla differenziazione per materie del procedimento decisionale e di aggirare la regola dell'unanimità che "paralizza" alcune decisioni – quindi potenzialmente utile per la determinazione di un indirizzo europeo effettivamente di carattere generale –, ma, d'altro lato, essa viene comunque "catturata" dalle distorsioni del sistema decisionale, risultando come *non neutra e assiologicamente orientata* (§ 3).

A dimostrazione delle ipotesi precedenti, si procederà quindi con l'analizzare tre casi "paradigmatici" di utilizzo della condizionalità nel diritto e nelle politiche dell'Unione³.

von der Leyen sul futuro della del mercato e della competitività europei: E. LETTA (a cura di), *Much more than a market. Speed, Security, Solidarity*, aprile 2024; M. DRAGHI (a cura di), *The future of European competitiveness. A competitiveness strategy for Europe*, sett. 2024.

³ Lo strumento della condizionalità viene qui inteso come un meccanismo per cui un soggetto (nel caso specifico l'Unione europea) condiziona un altro soggetto (uno stato membro) attraverso l'utilizzo della leva finanziaria – sotto forma di finanziamenti o prestiti (come nel caso di *Next Generation EU* o del bilancio dell'Unione) ovvero di possibilità di spesa (nel caso del Patto di stabilità) – con riferimento ad ambiti e politiche diverse e ulteriori rispetto a quelle collegate a tali strumenti finanziari (che sarebbero invece mere *condizioni*); sul punto, per tutti, A. BARAGGIA, *La condizionalità come strumento di governo negli stati compositi. Una comparazione tra Stati Uniti, Canada e Unione europea*, Torino, 2023, p. 20. Le origini di tale strumento sono ricondotte solitamente alle attività di alcune istituzioni finanziarie internazionali (in

In primis (§ 4), si analizzerà il regolamento europeo n. 2020/2092, evidenziando come la base giuridica dei Trattati sia riuscita a mutare, nel merito, la decisione politica relativa allo strumento di condizionalità istituito in tale occasione (dalla tutela dello stato di diritto a quella degli interessi economici dell’Unione). In secondo luogo (§ 5) si analizzerà *Next Generation EU*, evidenziando come la base giuridica di adozione del suo regolamento abbia influito sul senso e sulle finalità del programma e, quindi, sull’utilizzo della condizionalità all’interno dello stesso. Più nello specifico, la tesi sostenuta parte dal presupposto per cui, se è vero che l’utilizzo della condizionalità nel meccanismo del *Recovery* (c.d. “metodo RRF”) ha portato l’Unione ad esercitare la propria azione in materie “nuove”, la «distorsione strutturale» della base legale presente nei Trattati ha avuto come principale effetto quello di indirizzare tale nuovo strumento verso una sua configurazione emergenziale, temporanea e condizionata, dal contenuto e dalle finalità sostanzialmente legate alla sfera economica, minandone le virtuosità che inizialmente lo avevano caratterizzato. Infine, il terzo caso di studio legato all’utilizzo della condizionalità trattato è la riforma della *governance* economica europea (§ 6): in tale ambito, si opererà una critica del concetto di *titolarità* delle decisioni nell’ottica del principio democratico, evidenziando uno iato sostanziale tra la concezione

particolare il Fondo monetario internazionale) e appaiono nel contesto dell’Unione europea principalmente a partire dalla crisi economica e finanziaria dello scorso decennio, attraverso l’introduzione di alcuni strumenti giuridici dalla dubbia base legale competenziale (alcuni interni al diritto dell’Unione, quali la riforma dell’art.136 del TFUE e le modifiche al Patto di stabilità dei c.d. “*six*” e “*two packs*”, altri esterni quali il Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell’unione economica e monetaria, c.d. “*Fiscal compact*” o l’utilizzo dei *memorandum of understanding* nell’ambito del MES); sul punto *ivi*, pp. 21, 155 e ss. La nozione di condizionalità presenta punti di contatto con quella, più risalente e tipica del contesto italiano, di *vincolo esterno*, di cui la prima può costituire specifico strumento attuativo. La nozione di *vincolo esterno* è infatti utilizzata in chiave politica – ancor prima che giuridica – per indicare l’utilizzo strumentale dell’adesione ai trattati e organizzazioni internazionali o “sovranzionali” come strumento politico interno, al fine di “disciplinare” tanto l’economia quanto la classe politica italiana; sul punto si veda, classicamente, G. CARLI, *Cinquant’anni di vita italiana*, Roma-Bari, 1993, pp. 3 e ss.; più recentemente E. DIODATO, *Il vincolo esterno. Le ragioni della debolezza italiana*, Milano, 2014; dal punto di vista costituzionale, per tutti, A. GUAZZAROTTI, *Sovranità statale e vincolo finanziario. Potere pubblico e potere privato nel governo degli Stati europei*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2018, pp. 85-120; più recentemente A. GUAZZAROTTI, *Debito e democrazia. Per una critica del vincolo esterno*, Milano, 2024.

“europea” della titolarità delle decisioni e la *titolarità* popolare della sovranità, esercitabile attraverso la partecipazione democratica nella determinazione dell’indirizzo politico. Infine, si procederà con l’illustrare le conclusioni raggiunte, fornendo una possibile risposta ai quesiti di partenza (§ 7).

2. Titolarietà nazionale delle decisioni o espansione delle competenze attraverso la condizionalità?

Uno degli obiettivi dichiarati della recente riforma della *governance* economica europea è stato quello del miglioramento della «titolarità nazionale» delle relative decisioni⁴. Lo stesso obiettivo è stato – almeno formalmente – alla base del Dispositivo per la ripresa e la resilienza e i relativi piani nazionali⁵.

La riforma approvata lo scorso aprile⁶, tuttavia, introduce una serie di meccanismi – in particolare relativamente ai c.d. piani strutturali di bilancio – che, attraverso lo strumento della condizionalità, aumentano, senza una solida base giuridica competenziale, l’influenza delle istituzioni europee sulla politica economica degli stati, limitando ulteriormente la capacità del decisore politico nazionale di determinare in modo autonomo il proprio indirizzo politico⁷. Tali «piani strutturali di bilancio di medio termine» ricalcano inoltre, in modo più o meno esplicito, le modalità di approvazione, valutazione e controllo dei piani nazionali di ripresa e resilienza – inseriti nel piano *Next Generation EU* approvato a seguito della pandemia – ai quali risultano inoltre giuridicamente collegati⁸.

Sembra in tal modo riproporsi, in modo più strutturato e stabile⁹, quel processo di «ingegneria giuridica» volto a ridisegnare in modo

⁴ COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione sugli orientamenti per una riforma del quadro di governance economica dell’UE*, 9 nov. 2022, COM(2022) 583 final.

⁵ *Considerando* n. 39 del Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

⁶ Su cui *infra*, § 6.

⁷ Si tratta dei piani previsti e disciplinati ai sensi degli artt. 13 e 14 del regolamento n. 2024/1263, su cui *infra*, § 6.

⁸ Regolamento n. 2024/1263, art. 13.

⁹ Cfr. F. FABBRINI, *The recovery and resilience facility as a new legal technology of European governance*, in *Journal of European Integration*, 3 giu. 2024, pp. 1-19.

«creativo» la base legale delle competenze tra Unione europea e stati membri, tale da provocare un rilevante trasferimento di politiche in capo alla prima¹⁰.

A prescindere dal *nomen iuris* che si voglia dare a tale processo di espansione di competenze a Trattati invariati – con le varie sfumature che possono andare dall’interpretazione evolutiva dei Trattati¹¹ all’atto *ultra vires* in violazione del principio di attribuzione¹² – esso non costituisce un fenomeno nuovo¹³. Tuttavia, l’uso della condizionalità come «strumento di governo»¹⁴ delle politiche relative a tali aree competenziali “di confine” – ovvero prive di una solida base legale – sembra aver sviluppato aspetti inediti e problematici, non solo con riferimento alla *governance* economica, ma anche con riferimento ad altre materie, come la tutela dello stato di diritto¹⁵ e i meccanismi del Dispositivo per la ripresa e la resilienza.

In tal senso, l’intreccio tra condizionalità e mancanza di una specifica base legale non sembra essere frutto di un rapporto casuale, anzi: è proprio la fragilità della base giuridica – ovvero la sua assenza – a rendere giuridicamente “obbligato” l’intervento da parte dell’Unione attraverso strumenti di *soft law*, quali la condizionalità, e non, invece, attraverso uno dei vari procedimenti legislativi¹⁶. Tuttavia, l’utilizzo di

¹⁰ B. DE WITTE, *The European Union’s Covid-19 Recovery Plan. The Legal Engineering of an Economic Policy Shift*, in *Common Market Law Review*, vol. 58 n. 3/2021, pp. 635-682; in tal senso anche N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale*, in *Federalismi.it - paper*, 15 feb. 2023, p. 10.

¹¹ Così N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale*, cit., p. 10.

¹² Cfr. M. DANI, *L’irradente condizionalità macroeconomica del dispositivo per la ripresa e la resilienza*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1/2023, p. 286.

¹³ Cfr., *ex pluribus*, J.H.H. WEILER, *The Transformation of Europe*, in *The Yale Law Journal*, vol. 100, n. 8/1991, p. 2431; A. BARAGGIA, *La condizionalità come strumento di governo negli stati compositi*, cit., p. 155; M. DANI, A.J. MENÉNDEZ, *È ancora possibile riconciliare costituzionalismo democratico-sociale e integrazione europea?*, in *DPCE online*, n. 1/2020, p. 311.

¹⁴ Così A. BARAGGIA, *La condizionalità come strumento di governo negli stati compositi*, cit.

¹⁵ Si fa riferimento, in particolare, alle vicende relative all’approvazione del 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.

¹⁶ Come è stato osservato dalla stessa Corte di giustizia, sent. 13 dic. 1989, *Grimaldi c. Fonds des Maladies Professionnelles*, causa C-322/88, § 13: «le raccomanda-

strumenti non giuridicamente vincolanti non incide necessariamente sul grado di influenza degli stessi che, anzi, presentano problematiche maggiori proprio in virtù del minore livello di trasparenza e controllabilità¹⁷.

In tale quadro, il procedimento decisionale pare comunque incidere, nel merito, sui meccanismi che fanno uso della condizionalità. Difatti, esso incide tanto sui quadri giuridici di organizzazione dei dispositivi che utilizzano la condizionalità, quanto sulla determinazione delle relative condizioni, che normalmente assumono – soprattutto i primi e le seconde in termini generali – la forma di atti formali dell'Unione, legislativi o meno. In tal modo le caratteristiche del procedimento decisionale riescono a imprimersi, indirettamente, anche sullo strumento della condizionalità.

In tal senso, il rapporto tra procedimento decisionale e base legale sembra tramutarsi in una questione dirimente, sia per il raggiungimento delle decisioni¹⁸, sia per contenuto di merito delle stesse¹⁹, condizionando l'indirizzo politico e avendo così effetti diretti sul principio democratico²⁰.

È, infatti, proprio nel rapporto tra espressione dell'indirizzo politico e principio democratico che pare porsi il fulcro della concezione co-

zioni, le quali, [...] non sono vincolanti, sono in genere adottate dalle istituzioni comunitarie quando queste non dispongono, in forza del Trattato, del potere di adottare atti obbligatori o quando ritengono che non vi sia motivo di adottare norme più vincolanti». Sul punto si veda A. ALGOSTINO, *La soft law comunitaria e il diritto statale: conflitto fra ordinamenti o fine del conflitto democratico?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2016, parte I, pp. 273.

¹⁷ Cfr. G. AZZARITI, *Diritto o barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, Roma-Bari, 2021, p. 230, dove si fa l'esempio della nota lettera di Jean-Claude Trichet e Mario Draghi del 2011 che «del tutto priva di rilievo giuridico formale e di qualsivoglia valore istituzionale, [...] ha massimamente condizionato l'indirizzo politico dei nostri governi per diversi anni e a cui si sono sottoposte maggioranze politicamente contrapposte». Cfr., sul punto, A. ALGOSTINO, *La soft law comunitaria e il diritto statale: conflitto fra ordinamenti o fine del conflitto democratico?*, cit., p. 255.

¹⁸ Sul punto F.W. SCHARPF, *The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration*, in *Public Administration*, vol. 66, n. 3/1988, pp. 239-278.

¹⁹ Sul punto A.J. MENÉNDEZ, *A European Union founded on capital? The fundamental norms organising public power in the European Union*, in C. JOUIN (a cura di), *La constitution matérielle de l'Europe*, Paris, 2019, pp. 147-166, spec. pp. 162 e ss.

²⁰ Cfr. M. DANI, *L'invasione condizionalità macroeconomica del dispositivo per la ripresa e la resilienza*, cit., p. 288.

stituzionale della sovranità: come è stato evidenziato, la mera titolarità della stessa «si risolverebbe in vano nome se le modalità poste per il suo esercizio fossero di tale natura da svuotarlo di quel contenuto minimo necessario» e appare quindi necessario accertare in quale grado sia consentita «al popolo la partecipazione all’indirizzo politico»²¹.

3. Forme e limiti dell’esercizio della sovranità, definizione dell’indirizzo politico e procedimento decisionale europeo

La riflessione sulla sovranità ha avuto, con riferimento al processo di integrazione europea, uno sviluppo assai ampio ed ancora molto fecondo per la riflessione costituzionalistica contemporanea²². Il tema, per la sua ampiezza e profondità, non può che essere affrontato in tale sede solo per «cenni» e, comunque, entro ben determinate e «specifiche linee di riflessione»²³. Una di esse appare quella che lega il concetto di sovranità dapprima al «governo»²⁴ – inteso come «potere politico» e alla «capacità di questo di selezionare ed imporre i fini generali della propria azione e sulle modalità per il loro perseguimento»²⁵ – e poi al concetto di sovranità *popolare* e, quindi, a quello di democrazia²⁶.

Il legame tra sovranità, indirizzo politico e principio democratico sembra quindi porsi alla base dello studio di aspetti fondamentali del processo di integrazione europea, non tanto, tuttavia, dal punto di vista dell’affollato e classico crinale che vede una diretta correlazione tra attribuzione della sovranità e la *Kompetenz-Kompetenz*²⁷, quanto, piuttosto, nell’analisi di come l’esercizio (e non la mera *titolarità*) di competenze influisca sulla sovranità e, quindi, sul correlato indirizzo politico democratico. Non quindi una sovranità intesa come capacità astratta di (ultima) decisione sull’attribuzione delle competenze, bensì

²¹ Così C. MORTATI, *Art. 1*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, p. 26.

²² Si vedano, ad esempio, gli atti del XXXI Convegno annuale dell’Associazione italiana dei costituzionalisti (2016), pubblicati in *Rivista AIC*, n. 3/2017.

²³ Così F. BILANCIA, *Sovranità*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, pp. 1 e 2.

²⁴ *Ivi*, p. 4.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Cfr. D. GRIMM, *Sovereignty. The Origin and Future of a Political and Legal Concept*, New York, 2015, pp. 110 e ss.

una sovranità intesa nel concreto esercizio delle competenze e nella relazione con esse²⁸; così prescindendo, in questa sede, dalla pur rilevante discussione sulla portata delle «limitazioni di sovranità» di cui all'art. 11 della Costituzione e sulla speculare ampiezza dei contro-limiti, che pure nelle competenze possono trovare un loro specifico precipitato²⁹: un *esercizio* della sovranità «nelle *forme* e nei *limiti* della Costituzione».

In tal senso, il processo di integrazione europea ha inciso tanto sulle *forme* quanto sui *limiti* dell'esercizio della sovranità. La riflessione in materia parte, classicamente³⁰, dal «dilemma democratico» della contrapposizione tra *effettività* e *democraticità* dell'ordinamento, cioè tra grado di partecipazione democratica potenziale – maggiore quanto più l'ordinamento è di dimensioni ridotte e quindi “vicino” ai cittadini – e possibilità di incidere sulla realtà – maggiore quanto più ampio risulta essere l'ordinamento –, soprattutto nell'ambito di società sempre più complesse, connesse e globalizzate³¹. Vi sarebbe quindi un prezzo da pagare in termini di democrazia, *naturaliter*, nel momento in cui si assiste alla crescita delle dimensioni del sistema politico, potenzialmente compensabile dalla maggiore effettività dello stesso.

Posta in questi termini netti, riassunti così in modo forse anche

²⁸ Come a suo tempo rilevato «il contenuto della democrazia non è che il popolo costituisca la fonte storica o ideale del potere, ma che abbia il potere; non già che esso abbia solo il potere costituente, ma che a lui spettino poteri costituiti; e che non abbia la nuda sovranità (che praticamente non è niente) ma l'esercizio della sovranità (che praticamente è tutto)», C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 della Costituzione* (1948), in *Id. La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, p. 10.

²⁹ Tale è, ad esempio, la tesi, seppur minoritaria, di O. CHESSA, *Meglio tardi che mai. La dogmatica dei controlimiti e il caso Taricco*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2016, pp. 1-34; ribadita in O. CHESSA, *Sovranità: temi e problemi di un dibattito giuspubblicistico ancora attuale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, pp. 1-28; secondo cui «le “limitazioni di sovranità” debbono intendersi come deroghe all'ordine costituzionale delle competenze; e [...] tutte le norme costituzionali di tipo sostantivo (ossia diverse da quelle competenziali e procedurali direttamente interessate dalle deroghe stabilite dai Trattati europei) sono, di per sé, contro-limiti» (*ivi*, pp. 3-4).

³⁰ Cfr. M. OLIVETTI, *Art. 1*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino, 2006, p. 35.

³¹ R.A. DAHL, *A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation*, in *Political Science Quarterly*, vol. 109, n. 1/1994, pp. 23-34; trad. it. R.A. DAHL, *Efficienza dell'ordinamento «versus» effettività della cittadinanza: un dilemma della democrazia*, in M. LUCIANI (a cura di), *La democrazia alla fine del secolo*, Roma-Bari, 1994, pp. 3-25.

troppo semplicistico³², la questione appare tuttavia evidenziare l'intrinseca non neutralità – si badi, non necessariamente in termini negativi, visto il potenziale aumento dell'effettività – del processo di integrazione europea sulla sovranità popolare.

Sul punto si pone dapprima una questione ermeneutica preliminare: quale è il rapporto tra i «limiti», di cui all'art. 1, e le «limitazioni», di cui all'art. 11? La risposta classica a tale interrogativo pone le proprie radici nella distinzione tra sovranità *interna* ed *esterna* e nella differenziazione dogmatica tra sovranità popolare e sovranità dello Stato³³. Conseguentemente, le limitazioni di sovranità di cui all'art. 11 non potrebbero né configurarsi come *limiti* alla sovranità popolare, né riconfigurarne le *forme*, agendo solamente come *limitazione* esterna alla sovranità dello Stato-apparato, senza possibilità di incidere sui modi in cui questo costituisca uno strumento al servizio della sovranità popolare, e quindi senza poter incidere sulla sovranità *interna*³⁴.

Come è noto, tuttavia, l'interpretazione prevalente dell'art. 11, oramai storicizzata, si distacca da tale interpretazione rigorosa – e probabilmente anche più logica³⁵ – ammettendo che le «limitazioni» possano così influire sulle *forme* e sui *limiti* dell'esercizio della sovranità

³² Si pensi, ad esempio, al ruolo che nella partecipazione democratica è svolto – o meno – dai corpi intermedi e all'impatto che gli stessi hanno sull'effettività della partecipazione del singolo; sul legame tra sovranità popolare e struttura partitica si vedano le classiche pagine di G. FERRARA, *Alcune osservazioni su popolo, Stato e sovranità*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1965, pp. 269-294; per le problematiche più recenti cfr. G. AZZARITI, *La crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa*, in *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere. Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, vol. 5, Napoli, 2009, pp. 1777-1800; più recentemente G. AZZARITI, *Diritto o barbarie*, cit., p. 71.

³³ Cfr., anche per i relativi approfondimenti bibliografici, M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Art. 11*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 283.

³⁴ Su tali categorie cfr., *ex pluribus*, V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (note preliminari)* [1954], in ID., *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, pp. 91-146.

³⁵ Come è stato condivisibilmente evidenziato: «sul piano logico-argomentativo molto ci sarebbe da obiettare a questa ricostruzione, ma in pratica sarebbe tempo perduto. Da decenni ormai politici e giuristi, e soprattutto la Corte costituzionale [...], hanno consolidato la tesi per cui il modo che è stato seguito per aderire ed eseguire i trattati comunitari è conforme a Costituzione, e non è pensabile e credibile che oggi una qualche forza politica e sociale possa rimettere in discussione questa scelta», G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, XIV ed., Bologna, 2012, p. 214.

popolare, con il mero contrappeso dei principi supremi e dei diritti fondamentali, intesi come *controlimiti*³⁶.

È stato quindi evidenziato che poiché la sovranità «deve essere esercitata “nelle forme e nei limiti della Costituzione” (art. 1), sempre e solo in quelle forme e in quei limiti può essere – logicamente – limitata»³⁷, facendo coincidere, almeno come *minimum*³⁸ la categoria dei controlimiti con quella dei limiti alla revisione.

Il principio democratico, utilizzato come controlimite, diventa così un fondamentale strumento di «salvaguardia della sovranità popolare»³⁹, mettendo in luce la risalente – ma non per questo esaurita – problematica del *deficit* democratico che caratterizza l’Unione⁴⁰, che riguarda *in primis* le dinamiche del suo procedimento decisionale⁴¹.

Quale criterio di giudizio seguire quindi nel valutare il rispetto del principio democratico, non solo da parte delle istituzioni dell’Unione europea in sé considerate, ma dal sistema complessivo di interazione⁴² tra livello europeo e livello nazionale?

Una prima possibile risposta è quella fornita dalla giurisprudenza del Tribunale costituzionale tedesco e dal suo tentativo di valorizzare il ruolo del parlamento nazionale – con riferimento, soprattutto, alle decisioni di bilancio – saldamente ancorato alla primazia della rappresentanza e alla dimensione nazionale della decisione politica⁴³. Per quanto tale approccio abbia sicuramente il merito di fondarsi sulle solide basi

³⁶ Cfr., *ex multis*, M. LUCIANI, *La Costituzione italiana e gli ostacoli all’integrazione europea*, in *Politica del diritto*, n. 4/1992, pp. 557-589.

³⁷ M. LUCIANI, *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016, p. 7.

³⁸ Cfr. O. CHESA, *Meglio tardi che mai. La dogmatica dei controlimiti e il caso Taricco*, cit.

³⁹ M. LUCIANI, *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, cit., p. 7. Nello stesso senso D. GRIMM, *Sovereignty. The Origin and Future of a Political and Legal Concept*, cit. p. 128.

⁴⁰ In tal senso M. LUCIANI, *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, cit., p. 7; sul punto anche M. OLIVETTI, *Art. 1*, cit., p. 35.

⁴¹ Cfr. sul punto F.W. SCHARPF, *De-constitutionalisation and majority rule: A democratic vision for Europe*, in *European Law Journal*, vol. 23, n. 5/2017, pp. 315-334.

⁴² Parla, ad esempio, di «procedimento euro-nazionale», N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale*, cit.

⁴³ Sul punto F. SAIFFO, *Il Bundesverfassungsgericht e l’Europa: istanze “controdemocratiche”, principio di responsabilità e difesa della democrazia rappresentativa alla luce del caso OMT*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2016, parte I, pp. 23-78.

del parlamentarismo e della rappresentanza politica entro la cornice dello stato nazionale, esso rischia di trascurare almeno due fattori. In primo luogo, appaiono tenuti eccessivamente sullo sfondo gli effetti che il processo di integrazione europea determina sulle dinamiche relative alla forma di governo degli stati membri. In secondo luogo, tale approccio sembra rimanere sostanzialmente attento *solo* alla prospettiva e alla tutela dello stato in questione, disinteressandosi, in modo sostanzialmente antisolidaristico, del rispetto del principio democratico negli altri stati europei⁴⁴.

Al fine superare tali strettoie, sembra preferibile privilegiare una prospettiva che guardi alle dinamiche del rapporto tra sovranità e principio democratico attraverso un approccio sostanziale delle interrelazioni tra il piano europeo e quello nazionale.

Infatti, come è stato evidenziato ormai quasi sessant’anni fa, dati come sovranità, determinazione della politica nazionale e rappresentatività «rilevano per la loro concretezza» ed «assumono significato in quanto riescono a realizzarsi storicamente», cosicché sarebbe erroneo «considerarli come realtà poste e non come risultato di un processo politico previsto dalla Carta costituzionale e da essa assicurato nella misura in cui la realtà dell’ordinamento venga a coincidere col disegno normativo»⁴⁵.

L’analisi concreta della democraticità del sistema appare apprezzabile secondo due diversi versanti: un primo attento alla rappresentatività delle istituzioni, la quale costituisce la «condizione minima ed

⁴⁴ Nello specifico, la giurisprudenza del Tribunale costituzionale tedesco, nel suo controllo *ultra vires* sugli “sconfinamenti” della Banca centrale europea nell’ambito della politica economica e fuori da quella monetaria, pur avendo il sicuro pregio di tenere accesa una luce sulla problematica del rispetto del principio democratico da parte delle istituzioni sovranazionali, pare “accorgersi” delle interazioni tra politica monetaria e politica economica *solo* quando esse sembrano in grado di ledere i principi (spiccatamente in materia di stabilità dei prezzi) che la Germania ha scelto di costituzionalizzare, mentre pare ignorarli nel momento in cui ledono le politiche economiche volute da altri stati o imposte dalle loro costituzioni (ad esempio mirate alla piena occupazione, piuttosto che alla stabilità dei prezzi), con prese di posizione spiccatamente anti-solidali. Sul punto, si veda, ad esempio A. GUZZAROTTI, *Cose molto cattive sulla ribellione del Tribunale costituzionale tedesco al Quantitative easing della BCE*, in *laCostituzione.info*, 10 mag. 2020. Si consenta un rinvio, per argomentazioni più diffuse sul punto, nella prospettiva della solidarietà, a A. FRANCESCANGELI, *La solidarietà europea alla luce del Recovery Plan*, in *Rivista di diritti comparati*, n. spec. V/2024, p. 203.

⁴⁵ G. FERRARA, *Alcune osservazioni su popolo, Stato e sovranità*, cit., p. 294.

indispensabile perché la sovranità, almeno attraverso una strumentazione mediata, possa essere concretamente esercitata dal popolo»⁴⁶; un secondo che guarda alle concrete decisioni che tali istituzioni possono raggiungere, collegando quindi l'esercizio della sovranità all'indirizzo politico.

In tal senso, il problema del rispetto del principio democratico non risulta limitato alla rappresentatività delle istituzioni europee e alla loro legittimazione democratica, ma si lega, nel concreto, alla effettiva capacità di decisione di tali istituzioni⁴⁷.

Il processo di integrazione europea, infatti, ha provocato diversi effetti sul sistema delle fonti, che si riverberano sulla capacità decisionale complessiva del sistema⁴⁸:

a. *in primis*, ha operato una *flessibilizzazione* delle norme costituzionali, nel senso di una perdita della caratteristica delle stesse di porsi come *lex superior*, con la sola eccezione dei principi supremi⁴⁹. Questi ultimi, tuttavia, lasciati a un indefinito e generico controllo della Corte costituzionale, sembrano negare in radice la caratteristica che James Bryce aveva individuato come primo criterio distintivo tra una costituzione rigida e una flessibile: la presenza di norme costituzionali scritte⁵⁰;

b. in secondo luogo, si assiste a un processo di *irrigidimento* delle norme dell'Unione – e quindi delle decisioni politiche che tali norme concretizzano – rispetto al circuito politico nazionale, in particolare rispetto alle decisioni dei parlamenti nazionali;

c. un terzo effetto riguarda la peculiare ampiezza e specificità dei Trattati – in comparazione con le disposizioni delle costituzioni degli

⁴⁶ *Ivi*, p. 292.

⁴⁷ Cfr. V.A. SCHMIDT, *Europe's Crisis of Legitimacy. Governing by Rules and Ruling by Numbers in the Eurozone*, Oxford, 2020, p. 25.

⁴⁸ Per un approfondimento, si consenta il rimando a A. FRANCESCANGELI, *Costituzione ed emergenza, ovvero il problema del rapporto tra flessibilità e rigidità*, in P. CARETTI, M. MORISI, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *La pandemia e il sistema delle fonti, Osservatorio delle fonti*, 2021, pp. 3-23.

⁴⁹ Ciò, sul piano pratico, risulta realizzato a prescindere dal modello che si prende a riferimento: sia in quello della Corte di giustizia, che vede il principio della primazia del diritto dell'Unione basato su un criterio gerarchico all'interno di un unico ordinamento giuridico, ovvero, al contrario, anche nella visione della Corte costituzionale, che arriva agli stessi effetti pratici partendo da un criterio competenziale rispetto a due ordinamenti distinti.

⁵⁰ J. BRYCE, *Costituzioni flessibili e rigide* [1901], Milano, 1998, p. 21.

stati membri – i quali “costituzionalizzano”, ovvero depoliticizzano, tutta una serie di materie e di norme che negli stati membri sarebbero oggetto di legislazione ordinaria (c.d. fenomeno di «*overconstitutionalization*»⁵¹);

d. un quarto effetto, che può essere definito di *distorsione strutturale sostanziale* («*structural substantive bias*»⁵²), è interno al diritto europeo derivato e consegue alla estrema eterogeneità dei procedimenti legislativi, i quali rendono il raggiungimento di alcune decisioni – quelle prese a maggioranza qualificata del Consiglio – più facile di altre, dove la regola dell’unanimità può causare irremovibili blocchi⁵³.

Gli ultimi due effetti sono quelli che interessano maggiormente le riflessioni condotte in questa sede.

Il primo, l’*overconstitutionalization*, risulta avere un forte e dirimente impatto sul livello di democrazia del sistema europeo. Infatti, per quanto non esista un livello di ampiezza della “materia costituzionale” *ex ante* ottimale, i Trattati europei appaiono per lunghezza e per dettaglio assolutamente non comparabili con alcuna delle costituzioni nazionali degli stati membri. Come è stato correttamente osservato, infatti, la funzione delle costituzioni è quella di legittimare e limitare il potere politico, non di sostituirlo: esse devono fungere da quadro di riferimento per la politica, non essere il progetto per tutte le decisioni⁵⁴.

Con ciò non si vuole affermare che la Costituzione si presenti come neutra rispetto al conflitto politico e sociale – anzi può ben orientarne gli «sbocchi»⁵⁵ – quanto piuttosto evidenziare come una eccessiva rigidità delle norme “superiori” possa portare a una costrizione del processo democratico che, escludendo e non legittimando i conflitti⁵⁶,

⁵¹ D. GRIMM, *The Democratic Costs of Constitutionalisation: The European Case*, in *European Law Journal*, vol. 21, n. 4/2015, pp. 460-473.

⁵² A.J. MENÉNDEZ, *A European Union founded on capital? The fundamental norms organising public power in the European Union*, cit., p. 162.

⁵³ Cfr. F.W. SCHARPF, *The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration*, cit.

⁵⁴ Così D. GRIMM, *The Democratic Costs of Constitutionalisation: The European Case*, cit., p. 464. Nello stesso senso F.W. SCHARPF, *De constitutionalisation and majority rule: A democratic vision for Europe*, cit., p. 316.

⁵⁵ Cfr. P. RIDOLA, *Il principio libertà nello stato costituzionale. I diritti fondamentali in prospettiva storico-comparata*, Torino, 2018, p. 104.

⁵⁶ Cfr. sul punto G. AZZARITI, *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Roma-Bari, 2010; con riferimento specifico al caso europeo G. AZZARITI, *Diritto o barbarie*, cit. pp. 129 e ss.

riduce la politica all'esecuzione di prescrizioni "costituzionali" e che eleva l'amministrazione (ovvero, nel contesto europeo, la Commissione) e soprattutto i giudici – unico soggetto che può far evolvere, seppur in via interpretativa, l'ordinamento⁵⁷ – a principali attori politici, sovraordinati a quello legislativo⁵⁸.

La portata dell'ultimo effetto descritto – lo «*structural bias*» – appare invece meno evidente. Storicamente, infatti, il progressivo accrescimento di poteri e competenze da parte del Parlamento europeo è stato salutato come un aumento del grado di democraticità del sistema e una conseguente riduzione del *deficit* democratico⁵⁹. Tuttavia, l'introduzione graduale del potere di codecisione da parte del Parlamento ha avuto come effetto speculare quello di provocare una divisione sostanziale tra le materie decise a maggioranza qualificata da parte del Consiglio con il voto del Parlamento (procedura di *codecisione*) e quelle in cui il Consiglio decide all'unanimità e il Parlamento svolge di norma un ruolo sostanzialmente consultivo. Con il progressivo allargamento del numero di stati membri e dell'eterogeneità, anche politica, dell'Unione, si è assistito a una progressiva accentuazione di tale iato tra decisioni prese a maggioranza e decisioni da prendere all'unanimità: queste ultime sostanzialmente impossibili da raggiungere se non con compromessi fortemente "al ribasso" e in linea con lo *status quo ante*.

Il punto dirimente, determinante la «distorsione strutturale» appare però la divisione nel concreto tra le materie decise all'unanimità e quelle decise a maggioranza, che pare seguire uno schema ben definito: le norme di liberalizzazione del mercato, che ampliano lo spazio e la portata delle libertà economiche, sono solitamente decise attraverso il voto a maggioranza qualificata, mentre le norme che correggono o limitano le dinamiche del mercato, per il perseguimento di finalità di carattere generale, devono essere adottate all'unanimità⁶⁰.

⁵⁷ In tal senso F.W. SCHARPF, *De-constitutionalisation and majority rule: A democratic vision for Europe*, cit., p. 316. Sull'evoluzione del diritto europeo per via giurisprudenziale si veda M. DANÍ, A.J. MENÉNDEZ, *Costituzionalismo europeo. Per una ricostruzione demistificatoria del processo di integrazione europea*, Napoli, 2022, p. 35.

⁵⁸ In tal senso D. GRIMM, *The Democratic Costs of Constitutionalisation: The European Case*, cit., p. 464.

⁵⁹ In tal senso A.J. MENÉNDEZ, *A European Union founded on capital? The fundamental norms organising public power in the European Union*, cit., p. 162.

⁶⁰ *Ivi*, p. 163.

Si pensi, ad esempio, all’art. 114 TFUE, dove l’armonizzazione normativa, per materie che «hanno per oggetto l’instaurazione ed il funzionamento del mercato interno» è oggetto della procedura di codecisione (par. 1), ma la stessa disposizione «non si applica alle disposizioni fiscali, a quelle relative alla libera circolazione delle persone e a quelle relative ai diritti ed interessi dei lavoratori dipendenti» (par. 2), nelle quali vigono procedure speciali dove il consiglio vota all’unanimità. Un altro esempio è rappresentato dall’art. 64 TFUE: le norme volte a favorire la circolazione dei capitali con i paesi terzi vengono codecise (par. 2), mentre per raggiungere un eventuale «regresso» nella liberalizzazione della circolazione dei capitali con i paesi terzi serve il voto unanime del Consiglio (par. 3).

A tale sdoppiamento della procedura decisionale conseguono una pluralità di effetti. Il primo è la creazione, nel procedimento decisionale, di una divisione innaturale tra questioni inestricabilmente legate, minando così la capacità del sistema di rispondere adeguatamente a problematiche complesse⁶¹. Inoltre – ed è questa la questione fondamentale – tale sdoppiamento appare capace di indirizzare nel merito il contenuto delle scelte politiche, orientando così gli sbocchi delle dinamiche politiche europee verso la tutela delle libertà economiche e del mercato concorrenziale⁶², piuttosto che dei diritti e dei valori che vi si contrappongono⁶³.

Occorre a tal punto evidenziare come tale processo si collochi in un contesto giuridico nel quale la Corte di giustizia, a partire dagli anni Settanta, da un lato ha favorito politiche di deregolamentazione, piuttosto che di armonizzazione⁶⁴ – determinando così la possibilità, per singoli paesi, di imporre di fatto la propria decisione de-regolatoria

⁶¹ Cfr. F.W. SCHARPF, *The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration*, cit.

⁶² In tal senso A.J. MENÉNDEZ, *A European Union founded on capital? The fundamental norms organising public power in the European Union*, cit., p. 162.

⁶³ Sulla contrapposizione tra diritti, dal punto di vista della teoria generale, si veda, recentemente, R. BIN, *Critica alla teoria dei diritti*, Milano, 2018; cfr. M. LUCIANI, *Costituzione, integrazione europea, globalizzazione*, in *Questione giustizia* n. 6/2008, pp. 71 e ss. Sulla tassonomia dei valori e dei diritti costituzionali cfr. G. AZZARITI, *Può il costituzionalismo moderno sopravvivere?*, Roma-Bari, 2013, p. 74.

⁶⁴ Almeno a partire dalla nota sentenza *Cassis de Dijon*, sul punto si veda M. DANI, A.J. MENÉNDEZ, *Costituzionalismo europeo*, cit., pp. 62 e ss.; cfr. G. AZZARITI, *Diritto o barbarie*, cit., pp. 144 e ss.

agli altri⁶⁵ – e, dall’altro, attraverso la propria giurisprudenza, ha posto le libertà economiche non solo al di sopra delle leggi e delle costituzioni degli stati membri, ma anche oltre la portata della scelta del decisore politico europeo⁶⁶.

È entro tale perimetro che va inquadrato l’uso della condizionalità. Essa, come si vedrà nei singoli casi oggetto di analisi, costituisce il principale strumento di *soft-law* utilizzato per “ampliare” le competenze dell’Unione verso le “aree grigie” competenziali (aree fuori dalle attribuzioni dei Trattati o subordinate all’unanimità), fornendo all’Unione capacità decisionale ulteriore rispetto alle proprie competenze, tendenzialmente (ma non unicamente) legate alla sfera economica e al mercato⁶⁷. In tal senso, la condizionalità può essere sì uno strumento per superare l’*impasse* dell’unanimità – facendo ricadere in tale casistica sia la regola dell’unanimità nel procedimento decisionale, sia la mancanza di competenze *tout court*, caso assimilabile al precedente vista l’unanimità richiesta per la revisione dei Trattati – e in quanto mero strumento configurarsi in sé come “neutra”, ma si inserisce in un contesto assiologicamente orientato del quale rischia di divenire strumento attuativo piuttosto che alternativo.

In altri termini se è vero che, da un lato, il «potenziale trasformativo»⁶⁸ della condizionalità potrebbe apparire come capace di *superare* i limiti della decisione unanime, costituendo un utile strumento per l’elaborazione di un indirizzo politico unitario di carattere generale,

⁶⁵ Si veda A.J. MENÉNDEZ, *A European Union founded on capital? The fundamental norms organising public power in the European Union*, cit., p. 160.

⁶⁶ In tal senso F.W. SCHARPF, *De constitutionalisation and majority rule: A democratic vision for Europe*, in *European Law Journal*, cit., p. 317. Cfr., *contra*, G. MARTINICO, L. PIERDOMINICI, *Miserie del sovranismo giuridico. Il valore aggiunto del costituzionalismo europeo*, Roma, 2023.

⁶⁷ Sul punto cfr. R. CALVANO, *Legalità UE e stato di diritto, una questione per tempi difficili*, in *Rivista AIC*, n. 4/2022, p. 184, che sottolinea come, attraverso la condizionalità, «dalla logica delle competenze attribuite si passa inevitabilmente a quella di una strisciante tendenza verso una competenza generale dell’Unione»; A. GUAZZAROTTI, *Neoliberalismo e difesa dello Stato di diritto in Europa. Riflessioni critiche sulla costituzione materiale dell’UE*, Milano, 2024, p. 46; F. SALMONI, *Indirizzo politico economico e forma di governo*, in *Rivista AIC*, n. 1/2024, p. 79; R. BIN, *Soft law, no law*, in A. SOMMA (a cura di), *Soft law e hard law nelle società postmoderne*, Torino, 2009, pp. 31-32.

⁶⁸ Ossia «la sua capacità di incidere, alterandoli, su alcuni aspetti fondamentali del costituzionalismo», così A. BARAGGIA, *La condizionalità come strumento di governo negli stati compositi*, cit., p. 34.

non “spezzettato” dalle differenti basi legali, dall’altro, dovendosi concretizzare comunque in decisioni formali che almeno ne definiscano il regime, finisce meramente con l’*aggarlo*, subendo comunque gli effetti dello «*structural bias*» e, in generale, dell’orientamento assiologico dominante, che ne incidono portata e sostanza.

4. I vincoli del processo decisionale e il regolamento sullo stato di diritto: come la base giuridica influenza il merito della decisione

Una chiara concretizzazione delle dinamiche delineate è mostrata dalle evoluzioni relative al c.d. “Regolamento sulla condizionalità legata al *rispetto dello Stato di diritto*”⁶⁹ che, come è noto, in realtà dispone, come da nome ufficiale, «un regime generale di condizionalità *per la protezione del bilancio dell’Unione*»⁷⁰.

Le vicende sono note, almeno nei tratti essenziali, e prendono origine dall’esigenza avvertita a livello politico dalle istituzioni europee e dagli altri stati membri – ed evidenziata anche in seno al Consiglio d’Europa⁷¹ – di contrastare quelle che sono state percepite come crescenti derive autoritarie e illiberali in due paesi membri, Ungheria e Polonia.

Il citato regolamento si pone come punto di arrivo di un processo che ha coinvolto tutti gli attori istituzionali europei: Commissione, Consiglio e Parlamento, attraverso la procedura di codecisione, ma anche la Corte di giustizia, chiamata a decidere sulla compatibilità del citato regolamento con i Trattati, a seguito del ricorso dei due stati “interessati”⁷².

Si noti, innanzitutto, come dal punto di vista del principio di attribuzione, l’Unione non abbia alcuna competenza diretta sulla forma di

⁶⁹ Così è chiamato, ad esempio, sul *sito istituzionale della Commissione europea*.

⁷⁰ 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.

⁷¹ Cfr. il parere n. 621/2011 della Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (c.d. Commissione di Venezia), primo di una serie di pareri relativi alla situazione dell’Ungheria.

⁷² Rispettivamente, Corte di giustizia, sent. 16 febbraio 2022, causa c-156/21, *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*; sent. 16 febbraio 2022, causa c-157/21, *Polonia c. Parlamento e Consiglio*.

governo degli stati membri⁷³ e, conseguentemente, sul rispetto da parte degli stessi dello stato di diritto, inteso primariamente come equilibrio interno dei poteri⁷⁴. Tuttavia, con riferimento al rispetto di quest'ultimo, l'utilizzo dello strumento della condizionalità non è nuovo: infatti esso è stato oggetto di specifiche condizionalità all'interno del processo di adesione (i c.d. "criteri di Copenaghen"), le quali però si sono sostanzialmente esaurite ad adesione avvenuta⁷⁵.

La mancanza di competenze sulla forma di governo degli stati membri si tramuta quindi in una forma di controllo "esterno" sul compimento di determinati requisiti nel processo di adesione all'Unione. Per gli stati membri, invece, perde quella effettività sostanziale di dettaglio tipica della condizionalità⁷⁶, per diventare, nell'art. 7 TUE, una forma di sanzione politica "estrema" in caso di una violazione «grave e persistente» dei valori fondanti dell'Unione, di cui all'art. 2 TUE. La procedura di cui all'art. 7 del Trattato sul funzionamento⁷⁷,

⁷³ Sul punto cfr. R. CALVANO, *Legalità UE e stato di diritto, una questione per tempi difficili*, cit., p. 184; A. GUAZZAROTTI, *Neoliberismo e difesa dello Stato di diritto in Europa*, cit., p. 46.

⁷⁴ La nozione europea di "stato di diritto" o di "rule of law" è ampiamente discussa, oltre che foriera di problematiche, cfr. sul punto P. COSTA, D. ZOLO (a cura di), *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, Milano, 2002. Sulle differenze tra le varie "traduzioni" e quindi tradizioni del termine si vedano, più sinteticamente, P. RIDOLA, *Il principio libertà nello stato costituzionale*, cit., p. 128; A. BURATTI, *Western Constitutionalism. History, Institutions, Comparative Law*, III ed., Cham-Torino, 2023, p. 107; C. BUZZACCHI, *Le condizionalità finanziarie a salvaguardia dello Stato di diritto, o il rule of law a protezione del bilancio?*, in *Bilancio comunità persona*, n. 2/2022, p. 20. Sulla problematicità del concetto di stato di diritto nel regolamento a protezione del bilancio, si vedano anche F. BILANCIA, *Gli interessi finanziari dell'Unione europea e il mutamento della concezione (europea) della Rule of Law*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2022, pp. 677-702; J. SAWICKI, *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*, n. 3/2020, parte I, pp. 153-215; A. DIRRI, Y. GUERRA, *Condizionalità europea e normatività dell'indirizzo politico*, in *DPCE online*, vol. 61, n. 4/2023, pp. 3315-3343.

⁷⁵ Cfr. H. GRABBE, *A Partnership for Accession? The Implications of EU Conditionality for the Central and East European Applicants*, EUI Working Paper, RSC n. 99/12, Firenze, 1999.

⁷⁶ Sul rapporto tra condizionalità (intesa come *soft-law*) ed effettività si veda A. ALGOSTINO, *La soft law comunitaria e il diritto statale: conflitto fra ordinamenti o fine del conflitto democratico?*, cit., p. 256.

⁷⁷ Tale procedura prevede, come possibile sanzione, la sospensione di «alcuni dei diritti derivanti allo Stato membro in questione dall'applicazione dei trattati, compresi

tuttavia, prevede il voto unanime del Consiglio – ad eccezione dello stato membro interessato – ed è quindi inapplicabile se lo stesso gode dell’appoggio politico di un altro stato membro (in questo caso, vicendevolmente, Ungheria e Polonia)⁷⁸.

Alla luce di tale “stallo”, a partire dal 2017, è stata ventilata l’ipotesi dell’introduzione di uno strumento di condizionalità che utilizzasse la leva finanziaria – ovvero la sospensione dei fondi derivanti dal bilancio dell’Unione destinati allo stato in questione – per indurre una cessazione delle condotte considerate lesive dello stato di diritto. L’idea politica di fondo – almeno prevalente⁷⁹ – era quindi quella di creare uno strumento di coazione indiretta *attraverso* il bilancio dell’Unione, che potesse avere maggiore effettività e applicabilità rispetto alla procedura politica di cui all’art. 7 TUE e a quella di natura giudiziaria di cui all’art. 258 TFUE⁸⁰ e che utilizzasse la base giuridica dell’art. 322 TFUE, lett. a, dove è prevista la procedura legislativa ordinaria di codecisione⁸¹.

L’evoluzione delle vicende è nota e può essere qui richiamata solo nei suoi tratti essenziali⁸². L’originaria proposta della Commissione⁸³,

i diritti di voto del rappresentante del governo di tale Stato membro in seno al Consiglio».

⁷⁸ Cfr. sul punto R. CALVANO, *Legalità UE e stato di diritto, una questione per tempi difficili*, cit., p. 177.

⁷⁹ Cfr. A. BARAGGIA, M. BONELLI, *Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges*, in *German Law Journal*, vol. 23, n. 2/2022, pp. 133 e ss.

⁸⁰ Dove si dispone che «La Commissione, quando reputi che uno Stato membro abbia mancato a uno degli obblighi a lui incombenti in virtù dei trattati, emette un parere motivato al riguardo, dopo aver posto lo Stato in condizioni di presentare le sue osservazioni. Qualora lo Stato in causa non si conformi a tale parere nel termine fissato dalla Commissione, questa può adire la Corte di giustizia dell’Unione europea».

⁸¹ «Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione della Corte dei conti, adottano mediante regolamenti: a) le regole finanziarie che stabiliscono in particolare le modalità relative alla formazione e all’esecuzione del bilancio, al rendiconto e alla verifica dei conti».

⁸² Per l’approfondimento si rimanda, oltre che ai testi citati, alla ricostruzione e alla bibliografia contenute in R. CALVANO, *Legalità UE e stato di diritto, una questione per tempi difficili*, cit.; G. GIOIA, *Linee guida della Commissione europea sulla condizionalità per la protezione del bilancio: l’ultimo (provvisorio) traguardo di una sfida a tappe per il costituzionalismo europeo*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 4/2022, pp. 1-19.

⁸³ COMMISSIONE EUROPEA, *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela del bilancio dell’Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri*, COM/2018/324 final.

infatti, per quanto muovesse dalla – discutibile – considerazione dell'esistenza di 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»⁸⁴, appariva finalizzata a tutelare lo stato di diritto *attraverso* il mezzo della sospensione dell'erogazione dei fondi. Il regolamento approvato, invece, dirige l'oggetto della tutela verso il bilancio dell'Unione, nella misura in cui esso sia minacciato da violazioni dello stato di diritto che abbiano un impatto sulla sana gestione finanziaria. Ciò a partire dallo stesso titolo, che passa dal descrivere una proposta di regolamento «sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri» al diventare un regolamento «relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione»⁸⁵.

Questa evoluzione – o involuzione, a seconda delle prospettive – riflette, come spesso accade nel processo legislativo dell'Unione, un doppio conflitto politico: da un lato, il confronto tra Parlamento europeo e Consiglio; dall'altro, quello interno al Consiglio, caratterizzato dalla ferma opposizione di Polonia e Ungheria, rafforzata anche dalle “minacce di veto” nelle decisioni unanimi riguardanti le misure di contrasto alla crisi pandemica⁸⁶.

Come è stato evidenziato dall'Avvocato generale presso la Corte di giustizia nella causa per il ricorso dell'Ungheria per l'annullamento del regolamento in questione⁸⁷, dopo l'accordo raggiunto in seno al Consiglio su *Next Generation EU*, «i due 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

⁸⁴ *Considerando* n. 10 della *Proposta*, cit.

⁸⁵ Si evidenzia tale aspetto in A. BARAGGIA, M. BONELLI, *Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges*, cit., p. 138; A. GUAZZAROTTI, *Neoliberismo e difesa dello Stato di diritto in Europa*, cit., p. 21.

⁸⁶ Cfr. K.L. SCHEPPELE, L. PECH, S. PLATON, *Compromising the Rule of Law while Compromising on the Rule of Law*, in *Verfassungsblog.de*, 13 dic. 2020; A. GUAZZAROTTI, *Neoliberismo e difesa dello Stato di diritto in Europa*, cit., p. 32.

⁸⁷ Conclusioni dell'avvocato generale M. Campos Sánchez-Bordona, *Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, 2 dic. 2021, causa C-156/21.

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»⁸⁸.

Il testo finale approvato – la cui lettura deve essere coordinata con le sentenze della Corte di giustizia sui relativi ricorsi di Ungheria e Polonia² –, nonché nei termini di cui si dirà, con l’interpretazione datane dal Consiglio europeo – appare tuttavia frutto delle dinamiche interne al Consiglio dell’Unione europea⁸⁹, piuttosto che delle posizioni espresse dal Parlamento, che ne è risultato sostanzialmente marginalizzato⁹⁰.

In particolare, a segnare una discontinuità rispetto alla proposta iniziale non risultano tanto le misure adottabili ai sensi del regolamento – che sono sostanzialmente rimaste le stesse – quanto piuttosto le condizioni necessarie per la loro attuazione⁹¹.

Si consideri, innanzitutto, l’art. 3 del regolamento, rubricato «Condizioni per l’adozione di misure»⁹², dove scompare il riferimento alla «carezza generalizzata riguardante lo stato di diritto», vero obiettivo

⁸⁸ *Ivi*, § 86. Sul punto cfr. A. DIRRI, Y. GUERRA, *Condizionalità europea e normatività dell’indirizzo politico*, cit., p. 3329.

⁸⁹ Si veda sul punto il parere del servizio giuridico del Consiglio, CONSIGLIO DELL’UNIONE EUROPEA, *Opinion of the Legal Service, Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on the protection of the Union’s budget in case of generalized deficiencies as regards the rule of law in the Member States*, 13593/18, 25 ott. 2018.

⁹⁰ Sul punto cfr. A. DIRRI, Y. GUERRA, *Condizionalità europea e normatività dell’indirizzo politico*, cit., p. 3330.

⁹¹ Sulle modifiche apportate, si veda, *ex pluribus*, F.E. GRISOSTOLO, *Rule of law e condizionalità finanziaria nel regolamento (UE, Euratom) 2020/2092*, in L. MONTANARI, A.-O. COZZI, M. MILENKOVIĆ *et al.* (a cura di), *We, the People of the United Europe. Reflections on the European State of Mind*, Napoli 2022, p. 175.

⁹² Per quanto l’articolo in questione non fosse contenuto con tale rubrica nella proposta, esso appare come il frutto, invero sistematicamente più corretto, di una divisione del “vecchio” art. 3 (rubricato genericamente «Misure»). A cambiare, tuttavia, nel merito, è il contenuto del primo comma: nella formulazione originale le misure erano adottate «qualora una carezza generalizzata riguardante lo Stato di diritto in uno Stato membro comprometta o rischi di compromettere i principi di una sana gestione finanziaria o la tutela degli interessi finanziari dell’Unione»; mentre nella formulazione approvata le misure sono adottate «qualora siano accertate, ai sensi dell’articolo 6, violazioni dei principi dello Stato di diritto in uno Stato membro che compromettono o rischiano seriamente di compromettere in modo sufficientemente diretto la sana gestione finanziaria del bilancio dell’Unione o la tutela degli interessi finanziari

politico iniziale della proposta, per limitarsi a una più specifica «violazione dei principi» della *rule of law* e, soprattutto, la compromissione non deve riguardare più «i principi» della sana gestione finanziaria, bensì «in modo sufficientemente diretto» la sana gestione finanziaria stessa. In altri termini, non si sanziona più una carenza dello stato di diritto in quanto potenzialmente lesiva dei principi di bilancio, ma solo quelle violazioni che effettivamente si traducono in una loro lesione concreta.

Altra sostanziale modifica, coerente con quella già descritta, riguarda i concetti di proporzionalità e residualità a cui l'attivazione delle misure è sottoposta (artt. 5 e 6). Infatti, mentre nella proposta della Commissione la proporzionalità delle misure riguardava la gravità delle violazioni dello stato di diritto (§ 2 della relazione), nel regolamento la stessa è associata all'«impatto effettivo o potenziale delle violazioni dei principi dello Stato di diritto sulla sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o sui suoi interessi finanziari», mentre la gravità delle violazioni dello stato di diritto sono solamente «tenute in debita considerazione» (art. 5, par. 3). L'art. 6, invece, dispone che la Commissione avvii il procedimento «a meno che non ritenga che altre procedure previste dalla legislazione dell'Unione le consentano di proteggere più efficacemente il bilancio», sancendo in tal modo il carattere residuale dello strumento.

Infine, per quanto riguarda la procedura, la regola della maggioranza qualificata inversa in Consiglio, necessaria per “bloccare” la proposta della Commissione di adozione delle misure, è stata sostituita con il requisito dell'approvazione della proposta stessa da parte della maggioranza qualificata del Consiglio, rendendo così più difficoltoso il raggiungimento della decisione⁹³.

dell'Unione» (corsivi aggiunti). Cfr. sul punto A. DIRRI, Y. GUERRA, *Condizionalità europea e normatività dell'indirizzo politico*, cit., p. 3331.

⁹³ Si veda F.E. GRISOSTOLO, *Rule of law e condizionalità finanziaria nel regolamento (UE, Euratom) 2020/2092*, cit., p. 175. La menzionata problematicità di tale atto del Consiglio europeo, rilevata in modo sostanzialmente unanime dalla dottrina, osteggiata dal Parlamento europeo, ma non dalla Commissione, si basa sulla evidente frizione dello stesso con il principio di vincolatività degli atti dell'Unione e il principio di legalità di cui all'art. 288 del TFUE, provocando secondo alcuni la paradossale conseguenza per cui il compromesso sulla *rule of law* avrebbe finito per compromettere la stessa *rule of law*; in questi termini K.L. SCHEPPELE, L. PECH, S. PLATON, *Compromising the Rule of Law while Compromising on the Rule of Law*, cit.; cfr. sul punto A. ALEMANNI, M. CHAMON, *To Save the Rule of Law you Must Apparently Break It*,

A rafforzare questa torsione, ribadendo, tra le altre cose, la natura residuale dell’applicazione di tale strumento, è stato *in primis* il Consiglio europeo che, attraverso delle problematiche conclusioni⁹⁴, ha limitato la portata e l’applicazione di tale regolamento⁹⁵; in secondo luogo, ha contribuito a ciò in modo determinante la Corte di giustizia nelle due decisioni scaturenti dai ricorsi di Ungheria e Polonia.

Senza poter entrare in questa sede nel dettaglio delle decisioni – già ampiamente commentate in sede dottrinale – ai nostri fini può bastare analizzare le argomentazioni elaborate dalla Corte per difendere la tesi contraria a quella dell’aggiramento della procedura di cui all’art. 7 TUE, quest’ultima sostenuta dagli stati ricorrenti⁹⁶.

L’argomentazione della Corte, per quanto riguarda la base giuridica, ha preso le mosse dalla considerazione che la stessa debba fondarsi su «elementi oggettivi» quali «la finalità e il contenuto» dell’atto, nonché il suo «contesto giuridico»⁹⁷ e prosegue enfatizzando il legame tra il regolamento e la protezione del bilancio: esso, infatti, secondo i giudici «mira a proteggere il bilancio dell’Unione dai pregiudizi che possono derivare a quest’ultimo da violazioni dei principi dello Stato di diritto negli Stati membri» e, quindi, si applica solamente nella misura in cui «tali violazioni compromettano o rischino seriamente di compromettere in modo sufficientemente diretto la sana gestione finanziaria del bilancio dell’Unione o la tutela dei suoi interessi finanziari»⁹⁸. In questo senso, tali misure «devono essere proporzionate, vale a dire limitate a quanto è strettamente necessario alla luce dell’impatto effettivo o potenziale di violazioni dei principi dello Stato di diritto sulla sana gestione finanziaria del bilancio dell’Unione o sui suoi interessi

in *Verfassungsblog.de*, 11 dic. 2020; A. DIRRI, Y. GUERRA, *Condizionalità europea e normatività dell’indirizzo politico*, cit., p. 3332; N. MAFFEI, *Tutela del bilancio e difesa della rule of law: un’endiadi funzionalmente protesa verso una lettura costituzionale dell’Unione Europea?*, in *DPCE online*, vol. 61, n. 4/2023, p. 3349; A. BARAGGIA, M. BONELLI, *Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges*, cit., p. 132; F.E. GRISOSTOLO, *Rule of law e condizionalità finanziaria nel regolamento (Ue, Euratom) 2020/2092*, cit., p. 177; R. CALVANO, *Legalità UE e stato di diritto, una questione per tempi difficili*, cit., p. 166.

⁹⁴ CONSIGLIO EUROPEO, *Conclusioni*, 10-11 dic. 2020, EUCO 22/20.

⁹⁵ Cfr. sul punto A. DIRRI, Y. GUERRA, *Condizionalità europea e normatività dell’indirizzo politico*, cit., p. 3332.

⁹⁶ Cfr. Corte di giustizia, sent. *Ungheria*, cit., § 80.

⁹⁷ Ivi, §§ 107-108.

⁹⁸ Ivi, § 111.

finanziari»⁹⁹ e quindi «revocate quando cessa l'impatto sull'esecuzione del bilancio, ancorché possano persistere le violazioni dei principi dello Stato di diritto che sono state constatate»¹⁰⁰. Pertanto la finalità del regolamento è individuabile nella protezione del bilancio durante la sua esecuzione¹⁰¹.

Si può quindi dare per acquisito che il regolamento in oggetto configura non «uno strumento di protezione della *rule of law* attraverso l'utilizzo della leva finanziaria, ma al contrario un dispositivo che intende fare leva sul rispetto dei principi dello stato di diritto al fine di ricavarne una più efficace garanzia di salvaguardia del bilancio dell'Unione»¹⁰².

In tale cambiamento appare aver giocato un ruolo determinante la questione della base giuridica, ovvero l'abbandono della procedura di cui all'art. 7 TUE e l'utilizzo della procedura di cui all'art. 322 TFUE. Tale cambiamento ha così determinato una ridefinizione teleologica e, conseguentemente, assiologica del regolamento sulla condizionalità, invertendo *obiettivi e mezzi* e quindi la tassonomia valoriale delle scelte politiche di merito.

In tal senso, infatti, l'analisi della questione non sembra potersi fermare nel rilevare come l'evoluzione di tale regolamento abbia determinato o un semplice compromesso al ribasso, ovvero una mera ridefinizione della portata dello stesso verso un ambito «più ristretto»¹⁰³, tale però da aumentarne l'efficacia¹⁰⁴. Piuttosto, le vicende in questione paiono confermare le descritte problematicità del procedimento decisionale, configurandosi come rappresentazione plastica della *distorsione strutturale*, capace di trasformare la volontà da parte degli attori politici di istituire uno strumento a tutela dei fondamentali valori *politici* dell'Unione, in uno strumento di tutela di valori e interessi meramente *economici*.

⁹⁹ *Ivi*, § 112.

¹⁰⁰ *Ivi*, § 113.

¹⁰¹ *Ivi*, § 114.

¹⁰² Così F. BILANCIA, *Gli interessi finanziari dell'Unione europea e il mutamento della concezione (europea) della Rule of Law*, cit., p. 688. Cfr. A. GUAZZAROTTI, *Neoliberalismo e difesa dello Stato di diritto in Europa*, cit., p. 54.

¹⁰³ Si veda A. BARAGGIA, *La condizionalità come strumento di governo negli stati compositi*, cit., p. 202.

¹⁰⁴ In tal senso A. BARAGGIA, M. BONELLI, *Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges*, cit., p. 131.

Non si vuole, tuttavia, sostenere che il procedimento decisionale porti a risultati inattesi, o non voluti da alcun attore politico: esso piuttosto appare capace di avvantaggiare alcune posizioni, piuttosto che altre¹⁰⁵. In tal senso anche la condizionalità smette di configurarsi come strumento neutro e viene “catturata” dal *bias* del procedimento decisionale, come strumento tipico di governo delle situazioni a base legale “debole”, caratterizzandosi, nello specifico, in senso economicistico e, quindi, prestandosi a diventare strumento politico delle posizioni che ivi si rispecchiano.

5. Il Dispositivo per la ripresa e la resilienza e la sua base giuridica: *est modus in Foederibus?*

Il meccanismo istituito con il Dispositivo per la ripresa e la resilienza e i relativi Piani di ripresa e resilienza sono stati oggetto di attenta analisi da parte della dottrina, secondo gli aspetti più diversi¹⁰⁶. Un attento filone di riflessione è stato quello che ha guardato al rapporto tra PNRR e forma di governo, il quale ha visto un tentativo di ripresa e adattamento delle classiche teorie costituzionali sull’indirizzo politico al mutato quadro istituzionale¹⁰⁷, anche in ottica europea¹⁰⁸.

La riflessione che vuole essere svolta in questa sede, invece, intende

¹⁰⁵ Cfr. A. SOMMA, *L’Unione europea non è un progetto incompleto e neppure riformabile: è un dispositivo neoliberale di successo*, in *Ragion pratica*, n. 1/2023, pp. 161-184.

¹⁰⁶ *Ex multis*, si rimanda a D. DE LUNGO, F. S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Torino, 2023, e alla bibliografia ivi contenuta.

¹⁰⁷ Si vedano, *ex pluribus*, A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all’indirizzo politico «normativo»?*, in *Federalismi.it*, n. 18/2021, p. 252.; S. NICCOLAI, *Le governance del PNRR nel dibattito dottrinale: l’ibridazione fra le opposte teorie dell’indirizzo politico*, in *Diritto costituzionale*, n. 1/2024, pp. 19-43.

¹⁰⁸ Cfr., *ex pluribus*, A. CONZUTTI, *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2022, pp. 725-752; L. BARTOLUCCI, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea*, Torino, 2024; S. FILIPPI, *La funzione di governo nell’esperienza costituzionale italiana. Genealogia e sviluppi*, Napoli, 2023, p. 261; e, se si vuole, A. FRANCESCANGELI, *PNRR e Recovery Fund: dall’influenza sull’indirizzo politico nazionale alla configurabilità di un indirizzo politico europeo*, in G. AZZARITI (a cura di), *Costituzione e realtà sociale in mutamento*, Napoli, 2024.

concentrarsi meramente sulla base giuridica di adozione del regolamento e su come essa abbia influito sull'utilizzo dello strumento della condizionalità presente all'interno del programma.

In tale ottica, appare utile evidenziare come l'approvazione di *Next Generation EU* sia stata accompagnata da forti aspettative di cambiamento dell'assetto europeo¹⁰⁹ – da alcuni enfatizzate e/o sostanzialmente auspicate¹¹⁰, da altri minimizzate¹¹¹, da altri ancora temute¹¹² – le quali, nonostante la spinta “eversiva” dell'emergenza pandemica¹¹³, sono state poi incanalate negli strumenti ordinari di decisione dell'Unione europea¹¹⁴.

In un tale quadro, appare difficile stabilire con certezza quanto la base giuridica abbia influito sul risultato finale della decisione, poiché, in questo caso, vi erano posizioni maggiormente differenziate tra gli stati membri rispetto al già descritto regolamento sulla condizionalità a protezione del bilancio. Tuttavia, appare difficilmente negabile – come si argomenterà di seguito – che per quanto *Next Generation EU* rappresenti una costruzione giuridica capace di portare all'estremo l'interpretazione, in modo estensivo, delle basi giuridiche attributive di

¹⁰⁹ Si consenta, per una riflessione sul tema, il rinvio a A. FRANCESCANGELI, *PNRR, stato e mercato: un ritorno al passato?*, in M. FIORAVANTI, R. LUPI (a cura di), *Il ritorno dello Stato*, Milano, 2023, pp. 161-173.

¹¹⁰ Cfr. N. LUPO, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2022, pp. 729-755; F. FABBRINI, *Next Generation Eu: Legal Structure and Constitutional Consequences*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 24, 2022, pp. 45-66.

¹¹¹ Ad esempio F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Milano, 2021.

¹¹² Cfr. ad esempio P. LEINO-SANDBERG, M. RUFFERT, *Next Generation EU and Its Constitutional Ramifications: A Critical Assessment*, in *Common Market Law Review*, vol. 59, n. 2/2022, pp. 433-472.

¹¹³ Sulla portata “eversiva” dell'emergenza si veda G. AZZARITI, *Diritto e conflitti*, cit., p. 144.

¹¹⁴ A differenza, ad esempio, della crisi economico-finanziaria del decennio precedente, dove gli stati europei avevano elaborato una serie di trattati (come il c.d. *Fiscal Compact*) e strumenti di *soft-law* (come i *Memorandum of Understanding*) formalmente estranei al diritto dell'Unione. Tuttavia, l'utilizzo dell'art. 122 TFEU come base legale per alcune misure di contrasto alla crisi pandemica è stato da più parti criticato per la sua portata ampia e indeterminata, e priva di reale *accountability* democratica, cfr. sul punto M. CHAMON, *The use of Article 122 TFEU. Institutional implications and impact on democratic accountability*, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, European Parliament, PE 753.307, Brussels, 2023.

competenze¹¹⁵, le stesse abbiano avuto un’influenza nel favorire alcune posizioni, piuttosto che altre nel risultato finale.

Nello specifico il Dispositivo per la ripresa e la resilienza si fonda su un peculiare intreccio di diversi atti legislativi e non (regolamenti, decisioni, accordi interistituzionali), basi giuridiche e procedimenti decisionali¹¹⁶.

In primo luogo, il Consiglio ha approvato un regolamento¹¹⁷, nel dicembre del 2020, ai sensi dell’art. 122 TFUE. Tale norma appare di notevole interesse: infatti, nei suoi due commi, disciplina due diversi casi “eccezionali”¹¹⁸, nei quali il Consiglio è chiamato a decidere a maggioranza qualificata: uno a portata più generale e uno relativo alla specifica situazione di uno stato membro¹¹⁹.

Nelle dinamiche recenti, è possibile assistere a una progressiva crescita del ricorso a tale base giuridica all’interno delle dinamiche istituzionali dell’Unione. In tal senso, un’interpretazione estensiva delle «misure adeguate» e restrittiva della clausola relativa al mancato pre-

¹¹⁵ In tal senso cfr. B. DE WITTE, *The European Union’s Covid-19 Recovery Plan. The Legal Engineering of an Economic Policy Shift*, cit. p. 679; N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale*, cit., p. 10; P. LEINO-SANDBERG, M. RUFFERT, *Next Generation EU and Its Constitutional Ramifications: A Critical Assessment*, cit., p. 437.

¹¹⁶ Cfr. F. FABBRINI, *Next Generation Eu: Legal Structure and Constitutional Consequences*, cit., p. 48.

¹¹⁷ 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.

¹¹⁸ Cfr. M. CHAMON, *The use of Article 122 TFEU. Institutional implications and impact on democratic accountability*, cit., p. 19; B. DE WITTE, *EU emergency law and its impact on the EU legal order*, *Common Market Law Review*, vol. 59, n. 1/2022, pp. 3-18.

¹¹⁹ Nello specifico, l’art. 122 TFUE dispone che: «1. *Fatta salva ogni altra procedura prevista dai trattati*, il Consiglio, su proposta della Commissione, può decidere, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, le *misure adeguate* alla situazione economica, in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell’approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell’energia. 2. Qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un’assistenza finanziaria dell’Unione allo Stato membro interessato. Il presidente del Consiglio informa il Parlamento europeo in merito alla decisione presa».

giudizio delle altre procedure decisionali¹²⁰ sta, in alcuni casi, portando a un aggiramento della regola dell'unanimità¹²¹.

Altro atto normativo alla base di *Next Generation EU* è stato il Quadro finanziario pluriennale che è approvato, ai sensi dell'art. 312 TFUE, secondo una procedura legislativa speciale che vede il Consiglio votare all'unanimità¹²². Allo stesso voto unanime è stata poi soggetta la decisione sulle risorse proprie, approvata ai sensi dell'art. 311 del TFUE¹²³, necessaria per il finanziamento dell'aumento di *budget* dovuto al Dispositivo per la ripresa e la resilienza insieme all'accordo interistituzionale siglato ai sensi dell'art. 295 TFUE¹²⁴.

Vi è, infine, il fondamentale regolamento n. 241 del 2021 che regola nel dettaglio il Dispositivo per la ripresa e la resilienza, adottato sulla base dell'art. 175 (e, quindi, 174) del TFUE¹²⁵, secondo la procedura legislativa ordinaria.

In tale quadro giuridico, le critiche concernenti l'approccio «creativo» alle basi legali di *Next Generation EU* si sono concentrate intorno alle interpretazioni degli artt. 122 e 174-175 del TFUE¹²⁶.

Nello specifico, con riferimento all'art. 122, hanno riguardato i li-

¹²⁰ Sulla portata di tale clausola si rimanda a M. CHAMON, *The use of Article 122 TFEU. Institutional implications and impact on democratic accountability*, cit., p. 21.

¹²¹ Cfr., ad esempio, F. BERTOCCO, *Beyond Unanimity: EU Taxes as «appropriate measures»*, in *Eurojus.it*, n. 2/2024, pp. 79-99.

¹²² Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio del 17 dicembre 2020 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027.

¹²³ Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea.

¹²⁴ Accordo Interistituzionale del 16 dicembre 2020 tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria, nonché su nuove risorse proprie, compresa una tabella di marcia verso l'introduzione di nuove risorse proprie.

¹²⁵ Art. 174: «Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale [...]»; art. 175: «Gli Stati membri conducono la loro politica economica e la coordinano anche al fine di raggiungere gli obiettivi dell'articolo 174 [...] Le azioni specifiche che si rivelassero necessarie al di fuori dei Fondi [strutturali], fatte salve le misure decise nell'ambito delle altre politiche dell'Unione, possono essere adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio, che deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni».

¹²⁶ In tal senso P. LEINO-SANDBERG, M. RUFFERT, *Next Generation EU and Its Constitutional Ramifications: A Critical Assessment*, cit., p. 443.

miti dello stesso e la non derogabilità dei principi posti dall’art. 125 del TFUE: il divieto generalizzato, tanto per l’Unione tanto per i singoli stati, di farsi carico di obbligazioni economiche di altri stati membri (c.d. *no bail-out clause*); e l’obbligo del pareggio del bilancio dell’Unione, ai sensi dell’art. 310 TFUE¹²⁷. In tal senso, quindi, da una lettura complessiva dell’art. 122 e del 125 – anche alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia nel caso *Pringle*¹²⁸ – si dedurrebbe non solo la necessaria natura emergenziale, specifica e temporanea dei meccanismi introdotti da *Next Generation EU* – come effettivamente esternato dalle istituzioni europee – ma soprattutto il necessario collegamento tra l’emergenza pandemica e il programma di ripresa, con la conseguenza che quest’ultimo sarebbe illegittimo nella misura in cui non direttamente collegato a superare le difficoltà dovute al Covid-19¹²⁹. In tal senso, poiché l’allocazione delle risorse non segue criteri strettamente legati all’impatto sanitario della pandemia, il piano sarebbe volto ad affrontare questioni (coesione sociale, clima e transizione digitale) ad essa non collegate e, quindi, costituirebbe «un programma redistributivo su larga scala concepito per promuovere vari obiettivi politici di ampio respiro»¹³⁰, non giustificabile sulla base dell’art. 122, par. 2, e quindi privo di base legale¹³¹.

Anche l’utilizzo dell’art. 175, ovvero la finalità della coesione, è stato oggetto di critiche simili, che hanno evidenziato come l’ampiezza delle politiche e delle finalità del Dispositivo e la grande eterogeneità negli obiettivi e nelle riforme dei piani di ripresa e resilienza presentati dagli stati, sembrano costituire un contenitore dai confini troppo labili, motivo per cui risulta «praticamente impossibile escludere a priori qualsiasi ambito politico dalla portata delle politiche di coesione»¹³².

È chiaro che, pur potendo muovere nei confronti di tali posizioni diverse critiche – a partire dall’eccessiva formalità nel collegamento,

¹²⁷ Cfr. *ivi*, p. 451, secondo cui: «*there is no other natural interpretation for “revenue and expenditure shall be in balance” than this: if policies are funded by debt, then the budget is not in balance*».

¹²⁸ Corte di giustizia, sent. 27 nov. 2012, causa C-370/12, *Thomas Pringle contro Gouvernement of Ireland e altri*.

¹²⁹ In tal senso P. LEINO-SANDBERG, M. RUFFERT, *Next Generation EU and Its Constitutional Ramifications: A Critical Assessment*, cit., p. 444.

¹³⁰ *Ivi*, p. 446.

¹³¹ In tal senso *ibidem*.

¹³² *Ivi*, p. 449.

ai sensi dell'art. 122, tra emergenza pandemica e misure di natura meramente sanitaria, ovvero quella, di tenore diametralmente opposto, dell'effettiva capacità di *Next Generation EU* di fungere da reale strumento redistributivo all'interno dell'Unione europea¹³³ – alcuni dati sembrano difficilmente controvertibili. *In primis*, quello della mancanza di una base legale per misure strutturali e stabili simili al *Recovery Plan*, come pure recenti documenti di natura politica promossi dalla Commissione vorrebbero suggerire¹³⁴. In secondo luogo, occorre evidenziare come l'obbligata natura emergenziale e temporanea delle misure appare capace di mutare la natura e la finalità delle stesse del programma, minando alle fondamenta le virtù solidali dello stesso¹³⁵.

Allo stesso modo, il ricorso a una base legale che necessita del “solo” voto a maggioranza qualificata, quale quella della coesione, ampliata *de facto* nei suoi contenuti fino a ricomprendere misure di natura estremamente eterogenea, non appare comunque neutra dal punto di vista dei contenuti. La coesione, infatti, appare intesa, nell'ordinamento europeo, in senso sostanzialmente economicistico, ed è perseguita attraverso il raggiungimento di una struttura socio-economica omogenea e finalizzata al perseguimento del corretto “funzionamento” del mercato interno, risultando così capace di innestare le misure previste da *Next Generation EU* nell'orizzonte teleologico del mercato e della concorrenza¹³⁶.

In tal senso, non è facile definire quanto il *Recovery* sia stato inteso

¹³³ Si consenta il rimando, per argomentazioni in tal senso, a A. FRANCESCANGELI, *La solidarietà europea alla luce del Recovery Plan*, in *Rivista di diritti comparati*, cit.

¹³⁴ M. DRAGHI (a cura di), *The future of European competitiveness*, Commissione europea, 9 set. 2024.

¹³⁵ Per argomentazioni sul punto si consenta il rimando a A. FRANCESCANGELI, *La solidarietà europea alla luce del Recovery Plan*, in *Rivista di diritti comparati*, cit. In tema, cfr. A. APOSTOLI, *La declinazione del principio di solidarietà nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in D. DE LUNGO, F.S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., pp. 161-174; S. GIUBBONI, *Crisi pandemica e solidarietà europea*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2021, pp. 218-220; A. FARAHAT, M. HILDEBRAND, T. VIOLANTE (a cura di), *Transnational Solidarity in Crisis. How Law Shapes Critical Transformations of Our Time*, Baden-Baden, 2024.

¹³⁶ Cfr. C. BUZZACCHI, *Dalla coesione all'eguaglianza sostanziale. Il percorso comunitario*, Milano, 2005. Sul punto si veda W. STREECK, *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, in *Stato e mercato*, vol. 58, n. 1/2000, pp. 3-24. Si consenta altresì il rimando, per un approfondimento delle tesi qui sostenute, a A. FRANCESCANGELI, *La solidarietà europea alla luce del Recovery Plan*, in *Rivista di diritti comparati*, cit.

– realmente – dai decisori politici come una possibile, seppur parziale, «svolta sociale dell’Europa»¹³⁷ ovvero come la sua narrazione nei termini di “momento Hamiltoniano” sia stata un mero strumento di retorica politica, lontano dalle effettive intenzioni degli attori istituzionali¹³⁸.

A tal riguardo, dal punto di vista del giurista, la scelta più equilibrata appare quella di assumere come dato di fatto l’intrinseca ambiguità di *Next Generation EU*¹³⁹: in tale ottica, la complessità e l’intreccio delle basi giuridiche, la necessità del ricorso all’unanimità, le parallele e correlate trattative relative al regolamento n. 2020/2092 sullo stato di diritto, nonché le procedure votate con la maggioranza qualificata del Consiglio – sostanzialmente volte all’implementazione del mercato unico –, hanno coadiuvato l’affermarsi di un’interpretazione di *Next Generation EU* come strumento emergenziale, temporaneo e condizionato, dal contenuto e dalle finalità sostanzialmente economiche in strenua applicazione teleologica del principio concorrenziale¹⁴⁰.

Pertanto, per quanto ci possa essere stata un’interpretazione evolutiva delle basi legali e delle competenze dell’Unione – il che è un dato innegabile, che presenta anche diverse problematiche, come meglio si vedrà *infra* – la stessa non sembra essere fuoriuscita da quei *determinanti confini* costituiti dai Trattati che continuano a costituire, senza stravolgimenti, la *misura* di *Next Generation EU*.

6. Il nuovo Patto di stabilità: verso un indirizzo politico europeo condizionato? Il concetto di *ownership* e il principio democratico

Il *Recovery* ha avuto un forte impatto sull’aumento del debito

¹³⁷ In senso comunque dubitativo, A. APOSTOLI, *La declinazione del principio di solidarietà nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., p. 168.

¹³⁸ Tale espressione, dall’ampio seguito dottrinale (per la maggior parte, invero, nel senso di una sua negazione), è stata utilizzata per commentare la proposta del *Recovery* il 19 maggio 2020 dall’allora Ministro delle finanze tedesco, Olaf Scholz, in un’intervista al quotidiano *Die Zeit*. Sul punto, *ex multis*, F.E. GRISOSTOLO, *Crisi sanitaria e decisione finanziaria pluriennale dell’Unione nella prospettiva del federalizing process europeo*, in *DPCE online*, n. spec./2022, p. 437.

¹³⁹ Cfr. P. LEINO-SANDBERG, M. RUFFERT, *Next Generation EU and Its Constitutional Ramifications: A Critical Assessment*, cit., p. 447.

¹⁴⁰ Si consenta il rinvio, per ulteriori argomentazioni, a A. FRANCESCANGELI, *PNRR, stato e mercato: un ritorno al passato?*, cit.

pubblico, quantomeno in termini assoluti, di alcuni stati membri – in particolare dell'Italia¹⁴¹ – e ha posto la questione della sostenibilità delle regole di stabilità e convergenza macroeconomica vigenti, sospese nella loro applicazione dei parametri quantitativi durante il periodo pandemico e riattivate solamente nel 2024¹⁴². In tale periodo, è stato avviato un lungo *iter* che ha portato a una revisione degli atti normativi regolativi del Patto, che ha avuto il proprio epilogo il 29 aprile 2024 con la definitiva adozione di una direttiva e due regolamenti: la prima riguardante i quadri di bilancio degli stati membri, i secondi, rispettivamente, il c.d. braccio “preventivo” e quello “correttivo” del Psc¹⁴³.

Il Patto di stabilità rappresenta così un caso emblematico nell'analisi qui condotta: possiamo scorgervi, in primo luogo, una pluralità di basi giuridiche e procedure decisionali che concorrono a definire un oggetto sostanzialmente unitario, influenzandosi reciprocamente; e, in secondo luogo, concerne una materia – la politica economica – nella quale all'Unione non sono state conferite competenze sostanziali e, pertanto, nella quale si riscontra un pervasivo utilizzo dello strumento della condizionalità, disciplinato attraverso atti di *soft-law* o, comunque, tendenzialmente non legislativi.

Per quanto riguarda la prima questione, si può sottolineare come ci si trovi davanti a un peculiare sovrapporsi di basi legali e di rispet-

¹⁴¹ L'Italia, infatti, da sola ha ricevuto, sotto forma di prestiti, poco meno del triplo dei fondi ricevuti da *tutti* gli altri stati che hanno richiesto fondi attraverso i prestiti (Grecia, Polonia, Portogallo, Romania, e Slovenia) ed è l'unica che ha richiesto più prestiti che sovvenzioni.

¹⁴² Difatti, tanto il raggiungimento dell'obiettivo di medio termine (OMT), finalità della sorveglianza delle politiche di bilancio degli stati membri (c.d. “braccio preventivo”), quanto la correzione dei disavanzi eccessivi rispetto ai parametri del 3 e 60% di deficit e indebitamento del settore pubblico sulla base del PIL (c.d. “braccio correttivo”), sono stati sospesi dopo lo scoppio dell'emergenza pandemica, attraverso l'attivazione della c.d. “clausola di salvaguardia generale” (Comunicazione della Commissione al Consiglio sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita, 20 mar. 2020, COM/2020/123 final).

¹⁴³ Si tratta, nello specifico, della direttiva (UE) 2024/1265 recante modifica dalla direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri; del regolamento (UE) 2024/1263 relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale e che abroga il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio (c.d. “braccio preventivo”); e del regolamento (UE) 2024/1264 recante modifica del regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi (c.d. “braccio correttivo”).

tivi procedimenti decisionali: il regolamento che disciplina il braccio preventivo ha seguito la procedura legislativa ordinaria, con il Consiglio che, quindi, ha votato a maggioranza qualificata (ex art. 121, par. 6 TFUE); invece, il regolamento del braccio correttivo è stato approvato secondo una procedura legislativa speciale che richiede il voto unanime del Consiglio e nella quale il Parlamento ha un ruolo meramente consultivo (ai sensi dell’art. art. 126, par. 14, co. 3, TFUE); mentre la direttiva relativa ai quadri nazionali di bilancio è stata approvata secondo un’altra procedura speciale che richiede la maggioranza qualificata del Consiglio e la consultazione del Parlamento (ex art. 126, par. 14, co. 3, TFUE).

L’interrelazione tra tali diverse basi giuridiche deve quindi essere inserita nel quadro del sistema che definisce la *governance* economica europea. Nello specifico, la stessa si è basata fino ad oggi su un sistema fortemente squilibrato sul braccio preventivo, piuttosto che su quello correttivo. Difatti, come è noto, le sanzioni previste da quest’ultimo non sono mai state attivate e dunque non hanno mai rappresentato un reale “deterrente” per le politiche degli stati. La “sorveglianza” effettiva e la relativa “sanzione” delle politiche di bilancio sono state nella realtà dei fatti sostanzialmente delegate a fattori reputazionali, oggetto (teorico) delle azioni dei “mercati” (in coerenza con l’art. 121 TFUE, par. 4).

In un tale quadro, quindi, nella concretezza delle dinamiche politiche, il potere di veto in mano agli stati per l’approvazione del braccio correttivo non è stato realmente spendibile per influire nella sostanza del braccio preventivo. Inoltre, le posizioni dei Paesi con un’alta esposizione debitoria risultavano indebolite da un indesiderabile – oltre che poco spendibile politicamente – ritorno allo *status quo ante* pandemia. Il compromesso raggiunto è stato così sostanziale espressione della prevalenza delle posizioni “rigoriste” tedesche e dei mutati orientamenti generali *post* pandemici, meno inclini alle spinte di cambiamento portate dall’emergenza. Dallo stesso emerge così una rinnovata fiducia nell’utilizzo di regole numeriche come strumento di governo dei processi economici europei¹⁴⁴. Le posizioni italiane – rese forse anche meno coerenti dall’alternanza di tre diversi governi (Conte II, Draghi,

¹⁴⁴ Cfr. artt. 7 e 8 del regolamento n. 2024/1263. Si consenta il rinvio, per un approfondimento, a A. FRANCESCANGELI, G. GIOIA, *Il nuovo patto di stabilità e crescita. Much ado about (almost) nothing?*, in *Diritticomparati.it*, 27 mag. 2024.

Meloni) – sembrano essersi orientate infine verso una mera proroga alla fine della legislatura (2027) dell’entrata in vigore della nuova traiettoria sulla sostenibilità del debito e dei parametri legati alla procedura di infrazione, al prezzo comunque di una specifica condizionalità.

È proprio il riferimento alla condizionalità che appare caratterizzare la nuova disciplina relativa al c.d. “braccio correttivo”: la base giuridica dell’art. 121 (par. 3, 4 e 6), come detto, dispone che l’Unione abbia competenze di mero coordinamento, le quali sono state esercitate, dal 1997 fino alla recente riforma¹⁴⁵, attraverso un sistema – invero assai pervasivo – di atti e meccanismi di *soft-law*, volti sostanzialmente a far tendere i saldi di bilancio degli stati verso rigorose politiche di convergenza macroeconomica (i noti parametri del 3 e 60% del PIL per il disavanzo e il debito), ma formalmente avulsi da specifiche condizionalità riguardanti il *merito* delle politiche (che, invece, sono state particolarmente penetranti nel caso dell’assistenza finanziaria nel periodo della crisi economica e finanziaria)¹⁴⁶.

In tal senso, al di là di contrattazioni informali sul percorso di aggiustamento all’interno del meccanismo del semestre europeo, l’insieme delle raccomandazioni basate sull’art. 121 TFUE – tra cui le c.d. *country specific recommendations*, rivolte dalla Commissione agli stati membri, principale strumento (formale) di condizionalità poiché riguardanti il merito della politica economica degli stati – non avevano mai costituito un obbligo giuridicamente vincolante, in coerenza con la mera competenza di coordinamento in capo all’Unione ed erano state spesso disattese dagli stati¹⁴⁷.

La riforma del Patto di stabilità ha previsto, per quanto concerne il “braccio preventivo”, l’istituzione di un meccanismo sostanzialmente ispirato a quello del *Recovery-PNRR* (che si potrebbe definire “model-

¹⁴⁵ Regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche; modificato dapprima dal Regolamento (CE) n. 1055/2005 del Consiglio del 27 giugno 2005; e poi dal Regolamento (UE) n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011.

¹⁴⁶ Sul punto, *ex pluribus*, A. SOMMA, *Il mercato delle riforme. Appunti per una storia critica dell’Unione europea*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 1/2018, p. 183.

¹⁴⁷ Cfr. G. MENEGUS, *Gli indirizzi di massima per il coordinamento delle politiche economiche ex art. 121 TFUE nel quadro del semestre europeo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2020, p. 1500.

lo RRF”)¹⁴⁸, inserito nel semestre europeo. Gli stati sono stati chiamati a presentare un piano nazionale strutturale di bilancio a medio termine (PSBMT della durata, per l’Italia, di cinque anni¹⁴⁹) contenente, da un lato, il proprio percorso di spesa netta – con l’obbligo di seguire la «traiettoria di riferimento» predisposta dalla Commissione europea nel caso in cui lo stato non soddisfi i parametri stabiliti dai Trattati del 3 e 60% del disavanzo o del debito sul PIL –, e dall’altro, l’impegno alla realizzazione di investimenti pubblici e riforme. Tali piani vengono dapprima valutati dalla Commissione (art. 16) e poi approvati dal Consiglio (artt. 17-19). Non vi è quindi solo un percorso di aggiustamento quantitativo¹⁵⁰, ma, soprattutto, si assiste all’istituzione di un complesso sistema finalizzato a rendere *realmente* obbligatori ed effettivi i contenuti di merito dei Piani strutturali e dei meccanismi di condizionalità propri del semestre europeo (artt. 3-4)¹⁵¹.

A tal punto, appare evidente come l’aspetto determinante della questione risultino la titolarità e la responsabilità politica del contenuto dei piani, tanto dal punto di vista delle scelte macroeconomiche quantitative (il percorso di aggiustamento), quanto da quello del merito della politica economica. Nella posizione sostenuta dalla Commissione europea, infatti, l’irrigidimento del braccio preventivo – nonché delle sanzioni derivanti dal braccio correttivo – sarebbe stato bilanciato dal perseguito rafforzamento della titolarità nazionale (“*national ownership*”) dei piani e, quindi, del sistema complessivo di *governance*¹⁵².

In tal senso, coerentemente con la prospettiva sostanziale adottata nel presente lavoro, non appare determinante la mera allocazione

¹⁴⁸ Sul punto si veda, *ex pluribus*, F. FABBRINI, *The recovery and resilience facility as a new legal technology of European governance*, cit.; S. SILEONI, *La riforma del patto di stabilità e il riflesso sull’indirizzo politico nazionale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2024, p. 299.

¹⁴⁹ Ovvero quattro, a seconda della durata della legislatura nazionale, *ex art. 2*, par. 6 del regolamento n. 2024/1263.

¹⁵⁰ Dalla durata di norma quadriennale, ma prorogabile fino a sette anni al “prezzo” di condizionalità aggiuntive (art. 14).

¹⁵¹ Parla di una «crescente attenzione al dato “qualitativo” nella *governance* economica europea», L. BARTOLUCCI, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea*, cit., p. 74.

¹⁵² Cfr. il *considerando* n. 4 del regolamento in oggetto. Sul punto si veda N. LUPO, *Gli adeguamenti dell’ordinamento costituzionale italiano conseguenti al nuovo Patto di stabilità e crescita. Prime riflessioni*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 1/2024, p. 172.

delle decisioni – statale o sovranazionale –, quanto piuttosto gli effetti che tale allocazione provoca sia nel merito delle scelte, sia nella *accountability* democratica delle stesse. In altri termini, più immediati, non appare tanto importante di chi sia la *ownership*, quanto piuttosto assicurarsi che essa rispetti, nella sostanza, il principio democratico, in quanto espressione dell'esercizio della sovranità popolare. In coerenza con ciò, non può essere qui accettata una nozione di titolarità che si fermi al piano formale (banalizzando: il soggetto che firma il piano strutturale di bilancio¹⁵³), piuttosto appare necessario analizzare nel concreto da chi sono prese le scelte politiche presenti nel Piano e con quali modalità.

La conferma della necessità di un approccio “sostanziale” alla titolarità arriva poi anche dalla lettura dei documenti della Commissione e dallo stesso regolamento, dove la titolarità nazionale non appare intesa in senso formale, ma deriva da una pluralità di fattori differenti. Al *considerando* n. 4, leggiamo infatti che «la partecipazione dei parlamenti nazionali, delle parti sociali, delle organizzazioni della società civile e di altri portatori di interessi pertinenti nel semestre europeo è fondamentale al fine di garantire la titolarità nazionale delle politiche economiche e di bilancio»¹⁵⁴, mentre al *considerando* n. 40 viene messo in correlazione il rafforzamento del ruolo consultivo delle istituzioni di bilancio indipendenti degli stati con una maggiore titolarità nazionale della *governance*. Nella *Comunicazione* della Commissione che ha dato il via alla revisione del Patto¹⁵⁵, leggiamo come il principale strumento per l'accrescimento della titolarità nazionale sia quello del raggiungimento di «un'intesa tra Stati membri e Commissione sui problemi individuati nell'ambito della procedura per gli squilibri macroeconomici e sulle politiche necessarie per affrontarli»¹⁵⁶, oltre che attraverso il ruolo delle citate istituzioni di bilancio indipendenti¹⁵⁷, evidenziando come esempi virtuosi di titolarità nazionale i piani na-

¹⁵³ Il quale è, ovviamente, il governo dello stato membro; nel caso dell'Italia il *Piano strutturale di bilancio di medio termine 2025-2029* è stato elaborato dal Ministero dell'economia e delle finanze e firmato dalla Presidente del Consiglio e dal Ministro dell'economia.

¹⁵⁴ Regolamento n. 2024/1263, cit.

¹⁵⁵ COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione sugli orientamenti per una riforma del quadro di governance economica dell'UE*, cit.

¹⁵⁶ Ivi, § 3.5.

¹⁵⁷ Ivi, § 4.2.

zionali di ripresa e resilienza¹⁵⁸. Il termine “titolarità” viene poi riferito anche ad altri soggetti non nazionali, come nel caso del Parlamento europeo, la cui partecipazione accrescerebbe tra le altre cose la “titolarità” delle decisioni adottate¹⁵⁹.

Il concetto di titolarità appare quindi ambiguo o, quantomeno, polisemico. Nella dottrina politologica in lingua anglosassone sono state concettualizzate tre differenti «dimensioni» della *ownership*. Una prima è detta «titolarità istituzionale» (*institutional ownership*) e riguarda la capacità degli attori nazionali di influenzare i risultati del processo decisionale, fornendo contributi in termini di competenze o argomentazioni politiche che possono influenzare le deliberazioni sulle riforme promosse a livello dell’Unione europea. Una seconda dimensione è quella della «titolarità politica» (*political ownership*) e dovrebbe riflettere un accordo sugli obiettivi politici della *governance* e la volontà degli attori di lavorare per la loro attuazione. In terzo luogo vi sarebbe una «titolarità cognitiva» (*cognitive ownership*) riguardante il grado in cui gli attori nazionali sono consapevoli dei meccanismi di *governance* e li considerano propri¹⁶⁰.

Come è stato evidenziato in dottrina, il “modello RRF” presenterebbe come punto di forza quello di aumentare la titolarità nazionale delle decisioni, ma anche, *parallelamente*, di riuscire a aumentare la leva sovranazionale delle istituzioni dell’Unione nell’influencare gli stati membri (o i paesi terzi) nella conduzione delle politiche e nell’agire in un modo specifico¹⁶¹. In una tale visione, la titolarità nazionale risulterebbe aumentata in quanto ci sarebbe un importante coinvolgimento degli stati membri nel processo, per cui essi sarebbero liberi di decidere il contenuto dei piani e gli stessi sarebbero responsabili della loro attuazione. Allo stesso tempo, il modello RRF risulta in grado di fornire maggiori poteri alle istituzioni europee – in particolare alla Commissione e al Consiglio – nel plasmare in modo significativo l’orientamento delle politiche nazionali, poiché sono esse stesse a deci-

¹⁵⁸ *Ivi*, Allegato 2– Esito del dibattito pubblico.

¹⁵⁹ Regolamento n. 2024/1263, cit., considerando n. 30 e art. 27.

¹⁶⁰ P. VANHEUVERZWIJN, A. CRESPI, *Macro-Economic Coordination and Elusive Ownership in the European Union*, in *Public Administration*, vol. 96 n. 3/2018, p. 582. Tale ricostruzione teorica, dal punto di vista costituzionale, presenta rilevanti problematiche che saranno vagliate *infra*.

¹⁶¹ F. FABBRINI, *The recovery and resilience facility as a new legal technology of European governance*, cit., p. 13.

dere gli obiettivi generali che i piani nazionali devono raggiungere, ad approvare i piani nazionali e, infine, a controllarne il rispetto e l'attuazione¹⁶².

A tale ricostruzione, tuttavia, possono essere mosse importanti critiche, tanto sul piano delle premesse di fondo, quanto su quello della relativa realizzazione.

In primis, infatti, viene da chiedersi se sia concettualmente possibile aumentare contemporaneamente la titolarità nazionale e i poteri sovranazionali sulla medesima decisione, senza in tal modo degradare la *ownership* a un concetto meramente formale. In tal senso, si è tentata in altra sede¹⁶³ una lettura del meccanismo del *Recovery* attraverso le categorie giuridiche dell'indirizzo politico proposte da Temistocle Martines, nella nota distinzione tra fase teleologica, strumentale e effettuale¹⁶⁴: anche accedendo a una distinzione tra varie fasi dell'indirizzo e attribuendo, *mutatis mutandis*, alle istituzioni europee la fase teleologica e allo stato quella strumentale ed effettuale, non si potrebbe prescindere dal dato per cui tali fasi siano interdipendenti e connesse¹⁶⁵. Pertanto, una attribuzione a diversi soggetti delle varie fasi sembra assumere una natura necessariamente *concorrenziale*: all'aumento sostanziale dei poteri di un soggetto (la Commissione nella fase teleologica) non può non venire intaccato il relativo potere di un altro soggetto (lo stato), che pure rimane titolare delle altre fasi (per quanto, in linea teorica, possa aumentarsi il grado di effettività complessiva del sistema). In tal senso, quindi, la titolarità nazionale rischia di trasformarsi in una etichetta formale per definire un soggetto che non *esercita* poteri nella decisione bensì risulta meramente *titolare* della sua esecuzione ovvero – ed è forse cosa ancora peggiore – l'unico soggetto politicamente *responsabile* per essa.

Vi è poi il piano dell'effettiva realizzazione del “modello RRF” descritto. Una prima critica riguarda l'effettivo grado di libertà, da parte degli stati, nella scrittura dei piani, che non risulta così ampio come vorrebbe il modello teorico. Se è vero che nell'esperienza del PNRR

¹⁶² In tal senso *ibidem*.

¹⁶³ Si consenta il rinvio a A. FRANCESCANGELI, *PNRR e Recovery Fund: dall'influenza sull'indirizzo politico nazionale alla configurabilità di un indirizzo politico europeo*, cit.

¹⁶⁴ T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXI, Milano, 1971, pp. 134-171.

¹⁶⁵ In tal senso *ivi*, p. 141.

c’era stato un certo grado di libertà per quanto riguarda gli investimenti proposti, ma non altrettanto per quanto concerne le riforme, fortemente influenzate dagli atti di *soft-law* sovranazionali¹⁶⁶, lo stesso problema pare presentarsi nel nuovo Patto di stabilità, dove il sistema di condizionalità viene ulteriormente rafforzato.

Nello specifico, gli artt. 3 e 4, in sostanziale continuità con la normativa vigente introdotta nel 2011, prevedono che prima «di adottare decisioni aventi una notevole incidenza sullo sviluppo delle proprie politiche economiche, sociali, occupazionali, strutturali e di bilancio, gli Stati membri tengono debitamente conto degli indirizzi di massima per le loro politiche economiche, delle raccomandazioni e degli orientamenti in materia di occupazione», prevedendo una serie di conseguenze giuridiche in caso di adozione di interventi non conformi¹⁶⁷.

Per quanto riguarda i piani, l’art. 13 e, in caso di proroga del percorso di aggiustamento, l’art. 14, individuano poi gli atti a cui il contenuto dei piani strutturali si deve conformare. Nello specifico essi devono: spiegare «in che modo lo Stato membro interessato garantirà la realizzazione delle riforme e degli investimenti in risposta alle principali sfide individuate nel contesto del semestre europeo, in particolare nelle raccomandazioni specifiche per paese, e in che modo affronterà le seguenti priorità comuni dell’Unione [...]; descrivere «gli interventi dello Stato membro interessato volti a dare seguito alle raccomandazioni specifiche per paese che gli sono state rivolte e che sono pertinenti per la procedura per gli squilibri macroeconomici [...] nonché, se del caso, agli avvertimenti formulati dalla Commissione o alle raccomandazioni presentate dal Consiglio a norma dell’articolo 121, paragrafo 4, TFUE»; nonché, nel caso di proroga del periodo, indicare «in che modo lo Stato membro interessato garantirà la realizzazione di una serie pertinente di riforme e di investimenti», le quali devono dar «seguito alle raccomandazioni specifiche per paese pertinenti rivolte allo Stato membro inte-

¹⁶⁶ In tal senso, *ex pluribus*, F. FABBRINI, *The recovery and resilience facility as a new legal technology of European governance*, cit., p. 13.

¹⁶⁷ L’art. 4, par. 3, dispone infatti che «La mancata adozione da parte di uno Stato membro di interventi conformi agli indirizzi di massima, agli orientamenti e alle raccomandazioni, di cui al paragrafo 2, può dar luogo a: a) ulteriori raccomandazioni; b) un avvertimento della Commissione o una raccomandazione del Consiglio a norma dell’articolo 121, paragrafo 4, TFUE; c) misure a norma del presente regolamento, del regolamento (CE) n. 1467/97 o del regolamento (UE) n. 1176/2011».

ressato, comprese, se del caso, le raccomandazioni formulate nell'ambito della procedura per gli squilibri macroeconomici» (art. 14).

Di peculiare importanza appare poi il parametro quantitativo: nel caso in cui i piani presentati contengano un percorso di spesa netta più elevata rispetto alla traiettoria di riferimento elaborata dalla Commissione, lo stato membro interessato è chiamato a presentare «nel proprio piano argomentazioni economiche solide e basate su dati che spieghino la differenza» (art. 13, par. 1, lett. b). Tuttavia, tale scostamento deve essere valutato positivamente dalla Commissione e dal Consiglio i quali, quindi, mantengono l'ultima parola sul punto e potrebbero far prevalere in modo sostanziale la "traiettoria" elaborata dalla Commissione piuttosto che la posizione dello stato, relativamente al percorso di correzione della spesa.

A tal punto pare opportuno domandarsi se quel bilanciamento tra maggiore titolarità statale e maggiori poteri sovranazionali sia, oltre che teorizzabile, anche nei fatti perseguito, non risultando chiaro in che termini sarebbe possibile definire lo stato come sostanzialmente "titolare" del proprio Piano strutturale: da un lato il contenuto dello stesso deve conformarsi alle raccomandazioni della Commissione, dall'altro il percorso di aggiustamento può essere deciso in modo unilaterale da quest'ultima o, comunque, la possibilità per lo stato di compiere scelte autonome appare sostanzialmente azzerata¹⁶⁸.

Un piano di analisi speculare è poi quello che riguarda la capacità del sistema così delineato di fungere da effettivo strumento di coordinamento delle politiche economiche a livello europeo. Come è stato correttamente evidenziato, già nel *Recovery* «il ruolo delle istituzioni sovranazionali è dipeso da diversi fattori, tra cui le dimensioni relative della dotazione finanziaria, la capacità dello stato e la natura delle raccomandazioni specifiche per paese»¹⁶⁹. La situazione del Patto di stabilità appare ancora più diversificata, vista la profonda differenza che il regolamento pone tra paesi che non rientrano nei parametri del 3/60% – soprattutto il parametro del debito appare come strutturale e non transitorio – e paesi che non rientrano in tali parametri e che, quindi, non sono sottoposti all'elaborazione della traiettoria di riferimento

¹⁶⁸ Cfr., seppur relativo a un testo non definitivo, SERVIZIO STUDI DEL PARLAMENTO, *Dossier: Le proposte legislative della Commissione europea per la riforma della governance economica dell'UE*, 30 giu. 2023, p. 43.

¹⁶⁹ F. FABBRINI, *The recovery and resilience facility as a new legal technology of European governance*, cit., p. 13.

da parte della Commissione e al relativo percorso di aggiustamento macroeconomico. È chiaro che, in tal modo, per quanto tutti gli stati debbano presentare i Piani strutturali, per alcuni di essi l’influenza sovranazionale sarà, più o meno formalmente, più forte di altri, non dovendo sottostare al “ricatto” dell’esposizione debitoria e al relativo piano obbligato di rientro. In tal senso, quindi, sembrano sorgere rilevanti dubbi sull’utilizzo di un tale meccanismo come strumento per l’elaborazione di un indirizzo politico europeo economico di carattere generale, in virtù del diverso grado di vincolo esercitabile sui differenti stati membri¹⁷⁰. In altri termini: per l’elaborazione di un indirizzo politico “comune” occorre utilizzare uno strumento in cui *tutti gli stati siano uguali*, senza che *alcuni siano più uguali degli altri*¹⁷¹: non si può certo escludere, nella configurazione di un indirizzo politico effettivamente “europeo”, nessun paese (ad esempio la Germania).

Passando quindi a valutazioni di carattere più generale, come detto, la prospettiva presa in considerazione non vuole porsi nell’alveo di quella dicotomia netta che stigmatizza l’influsso della volontà sovranazionale rispetto a una sovranità statale considerata *di per sé* usbergo del principio democratico¹⁷². In tal senso, se si è condivisa la critica rivolta a un sistema di *governance* economica concentrato sulle clausole numeriche automatiche e sulle politiche di austerità¹⁷³, non si può però immaginare che il superamento di tale situazione – verso cui, comunque, non pare direttamente tendere tale riforma – possa passare per un ampliamento delle competenze *politiche* dell’Unione che prescindendo dagli insegnamenti del costituzionalismo e del principio della sovranità popolare¹⁷⁴.

In tal senso, il progressivo ampliamento delle competenze sovranazionali attraverso la condizionalità pare porre serie questioni, riassumibili in due categorie.

¹⁷⁰ Sul differente ruolo della condizionalità tra paesi debitori e creditori, cfr. F. MUSSO, *L’ambivalenza della condizionalità nella governance economica europea: dalla crisi dei debiti sovrani alla travagliata riforma del Patto di Stabilità e Crescita*, in *DPE Online*, vol. 61, n. 4/2023, p. 3383.

¹⁷¹ La qual cosa, fuor di metafora, è anche condizione per la legittimità delle limitazioni di sovranità di cui all’art. 11 Cost. («in condizioni di parità con gli altri Stati»).

¹⁷² Cfr. S. SILEONI, *La riforma del patto di stabilità e il riflesso sull’indirizzo politico nazionale*, cit., p. 303.

¹⁷³ Cfr. *ex multis*, M. DE GNI, P. DE IOANNA, *Il vincolo stupido. Europa e Italia nella crisi dell’euro*, Roma, 2015.

¹⁷⁴ Cfr. G. AZZARITI, *Diritto o barbarie*, cit. pp. 144 e ss.

Nella prima troviamo le problematiche derivanti dalla natura degli atti in oggetto: le *country specific recommendations* e gli altri atti di *soft-law*, in quanto atti per loro natura non vincolanti, non si inseriscono in un quadro giuridico che ne definisca contenuti e limiti e che, quindi, ne assicuri il rispetto del principio di attribuzione. In tal senso, lo scrutinio della Corte di giustizia non pare rappresentare un contropotere realistico, stante, da un lato, la storica tendenza a operare un'interpretazione del riparto di competenze favorevole all'Unione piuttosto che agli stati membri¹⁷⁵, e dall'altro, la deferenza della Corte rispetto alle principali decisioni politiche prese dai rappresentanti degli stati membri¹⁷⁶. In tal senso, possono condividersi le critiche di chi rileva un atteggiamento “giustificativo”, piuttosto che “oppositivo” da parte della Corte di giustizia rispetto alle decisioni più discusse dal punto di vista dell'*ingegneria giuridica* delle basi legali – da *Pringle* al regolamento sullo stato di diritto –, con il rischio che essa sia «potenzialmente ridotta a trovare giustificazioni per le modifiche costituzionali fatte nelle più alte sfere politiche»¹⁷⁷. Tale affermazione non pare porsi, tuttavia, in contrasto con il descritto rapporto di influenza tra le basi legali “economicistiche” e l'utilizzo della condizionalità, in quanto le competenze attribuite dai Trattati risultano capaci di indirizzare l'interpretazione della Corte di giustizia, l'azione della Commissione e quindi gli atti di *soft-law*, verso contenuti politicamente non neutri (a partire da una pervasiva tutela della concorrenza, ovvero una delle principali competenze della Commissione, intesa come finalità del complesso delle politiche economiche).

In secondo luogo, l'estensione del “metodo RRF” sembra portare con sé le stesse problematiche, relative alla forma di governo, che hanno caratterizzato *Next Generation EU*¹⁷⁸, ovvero, sostanzialmente, una straordinaria e ulteriore verticalizzazione degli esecutivi a danno delle assemblee legislative e, nel caso italiano, anche uno squilibrio interno alla stessa compagine di governo, con una verticalizzazione

¹⁷⁵ Cfr. M. DANI, A.J. MENÉNDEZ, *Costituzionalismo europeo*, cit., p. 64; P. LEINO-SANDBERG, M. RUFFERT, *Next Generation EU and Its Constitutional Ramifications: A Critical Assessment*, cit., p. 464.

¹⁷⁶ In tal senso P. LEINO-SANDBERG, M. RUFFERT, *Next Generation EU and Its Constitutional Ramifications: A Critical Assessment*, cit., p. 464.

¹⁷⁷ *Ivi*, p. 438.

¹⁷⁸ In tal senso, *ex pluribus*, F. FABBRINI, *The recovery and resilience facility as a new legal technology of European governance*, cit., p. 14.

dell'esecutivo sulle figure del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro dell'Economia¹⁷⁹.

All'interno delle dinamiche dell'Unione, inoltre, si assiste a un ampliamento dei poteri e del ruolo della Commissione¹⁸⁰, la quale, a scapito del ruolo sostanzialmente statico del Consiglio, risulta la reale detentrica dei margini di flessibilità presenti nel modello, divenendo così «custode» della discrezionalità negoziale tra gli Stati e l'Europa¹⁸¹.

In tal senso, con riferimento al nuovo patto, l'asserito accrescimento della *titolarità nazionale* pare dissimulare (anche?) un sostanziale accrescimento della *titolarità sovranazionale* delle politiche di bilancio, provocando un duplice ordine di conseguenze.

In primo luogo, il *focus* sulla mera *titolarità nazionale* sembra nascondere la concorrenza di altre *titolarità sostanziali*, provocando una rottura tra *titolarità e responsabilità politica*, non risolvendo con ciò i problemi di *accountability* che la riforma si era proposta di risolvere.

In secondo luogo, appare evidente come il principio dell'accrescimento della *titolarità* sia inteso, a livello dell'Unione, come la mera partecipazione astratta nelle scelte di politica economica e si disinteressi, nella sostanza dei meccanismi che legano i soggetti titolari al circuito democratico: la chiamata in causa dei parlamenti nazionali e di quello europeo appare, infatti, priva dell'attribuzione di poteri sostanziali¹⁸².

Nel regolamento sul braccio preventivo, infatti, si rinvergono riferimenti al ruolo dei parlamenti nazionali, con specifico riferimento a: 1) la necessità di dare conto, nei piani di bilancio, dell'avvenuta consultazione dei parlamenti (art. 13, lett. g, punto VI); 2) la possibilità di discutere innanzi alle Camere la relazione annuale sui progressi compiuti (art. 21, par. 5); 3) il mero coinvolgimento sui principali temi programmatici nel contesto del semestre europeo (art. 28, par. 3). Appare poi

¹⁷⁹ Al di là dei diversi accenti e giudizi, sul punto la dottrina appare sostanzialmente concorde, *ex pluribus*, si veda D. DE LUNGO, F. S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., e alla bibliografia ivi contenuta.

¹⁸⁰ Cfr. sul punto F. PARUZZO, *Il ruolo della Commissione europea tra obblighi sovranazionali e meccanismi di condizionalità*, in *Federalismi.it*, n. 26/2024, pp. 210-224.

¹⁸¹ Così S. SILEONI, *La riforma del patto di stabilità e il riflesso sull'indirizzo politico nazionale*, cit., p. 306.

¹⁸² Cfr. G. MENEGUS, *Gli indirizzi di massima per il coordinamento delle politiche economiche ex art. 121 TFUE nel quadro del semestre europeo*, cit., p. 1500; D. FROMAGE, T. VAN DEN BRINK (a cura di), *Parliaments in EU Economic Governance. Powers, Potential and Practice*, London-New York, 2019.

di particolare rilievo che, come evidenziato dallo stesso Servizio studi parlamentare, «i Parlamenti nazionali sono spesso elencati accanto ai “rilevanti portatori d’interesse” assieme alle parti sociali, con un’equiparazione che potrebbe non riconoscere appieno la peculiarità dei Parlamenti medesimi quale massima espressione della sovranità popolare e forum di elezione dell’attività democratica»¹⁸³. Non diverso anche il ruolo del Parlamento europeo, che risulta coinvolto, come accennato, col precipuo ma non chiaro obiettivo di assicurare la «titolarità» del semestre europeo, ma attraverso meri obblighi informativi e senza possibilità di alcuna azione sostanziale in merito (art. 27).

In tal senso, la collocazione dell’organo rappresentativo sullo stesso piano di altri soggetti e la mancanza di poteri sostanziali di decisione, sembrano rientrare in quel modello di democrazia deliberativa che pone il proprio *focus* nella formale possibilità di prendere parte alle decisioni piuttosto che nell’effettiva possibilità di incidere sull’esito delle stesse. A differenza del modello partecipativo, quello che pare emergere dal “metodo RRF” ricerca la propria legittimazione in un consenso basato sulla mera consultazione dei soggetti¹⁸⁴, piuttosto che nel perseguire un riequilibrio delle differenze di fatto nella loro capacità di influire nelle decisioni e, quindi, nella ricerca di quella «effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese» (art. 3, co. 2, Cost)¹⁸⁵.

In tal senso, quindi, pare potersi concludere che *titolarità* non significhi, nel contesto europeo, *titolarità democratica*, concetto quest’ultimo che si caratterizza per una visione sostanziale dei rapporti e della decisione: cosicché accrescere la *titolarità nazionale* non significa necessariamente accrescere la partecipazione democratica¹⁸⁶.

Pare confermare tale impostazione anche il concetto di *ownership* fatto proprio dalla riflessione dottrinale politologica (e anche, come pare, dalle istituzioni europee): la *titolarità nazionale* delle misure, in-

¹⁸³ SERVIZIO STUDI DEL PARLAMENTO, *Dossier: Conferenza interparlamentare sulla stabilità, il coordinamento economico e la governance nell’Unione europea*, 1° ottobre 2024, p. 20.

¹⁸⁴ Cfr. V.A. SCHMIDT, *Europe’s Crisis of Legitimacy*, cit., p. 25.

¹⁸⁵ Cfr. A. SOMMA, *Some like it soft. Neocorporativismo e diritto europeo dei contratti*, in A. SOMMA (a cura di), *Soft law e hard law nella società del diritto privato*, cit., p. 167.

¹⁸⁶ Sulla differenza tra *democrazia* e *legittimazione* (*democracy* e *legitimacy*) si veda V.A. SCHMIDT, *Europe’s Crisis of Legitimacy*, cit., p. 26.

fatti, appare non uno strumento per far partecipare alla decisione tutti i soggetti coinvolti, in un’ottica pluralistica e democratica; quanto, piuttosto, «legata all’*uso strategico* della *governance* dell’Unione da parte degli *attori nazionali orientati alle riforme*»¹⁸⁷. In tal senso, quindi, la *titolarità* viene concepita come un «dispositivo “ideazionale” [*ideational device*] finalizzato a portare gli attori nazionali a percepire le politiche promosse dall’esterno come normali, come proprie», con «l’obiettivo finale di favorire l’attuazione pratica delle politiche»¹⁸⁸. La *titolarità* appare così la «misura della responsabilità che un governo nazionale avverte rispetto alla legittimazione procedurale del suo “rendere conto”» ai soggetti sovranazionali¹⁸⁹, piuttosto che la sua effettiva capacità di incidere o mettere in discussione tali decisioni.

In altri termini: uno strumento per generare consenso, piuttosto che effettiva partecipazione; ovvero una riedizione nella prospettiva europea della teoria del *vincolo esterno*¹⁹⁰.

Tale conclusione appare coerente con i descritti fenomeni di *over-constitutionalization* e *structural bias* che caratterizzano il procedimento decisionale sovranazionale: nella misura in cui le decisioni fondamentali con riguardo una certa politica non possono essere messe in discussione e, quindi, *non ci sono alternative*, il problema diventa quello di ricercare una legittimazione per tali decisioni, più che aprire, attraverso l’attribuzione di poteri sostanziali, a capacità di scelta diverse derivanti dal circuito democratico (come invece richiederebbe la *partecipazione* sostanzialmente eguale, di cui all’art. 3, comma 2, Cost.). La ricerca della *legittimazione* e del consenso, attraverso la «legittimazione procedurale ... di un autoritarismo deliberativo»¹⁹¹ sembra così

¹⁸⁷ «*This is related to the strategic use of EU governance by reform-minded domestic actors. By strengthening the consensus on the nature of the policies promoted, political ownership should respond to the perceived lack of legitimacy of the European Semester*», così P. VANHEUVERZWIJN, A. CRESPIY, *Macro-Economic Coordination and Elusive Ownership in the European Union*, cit., p. 582.

¹⁸⁸ *Ibidem*.

¹⁸⁹ Con riferimento alla crisi dei debiti sovrani, «*Ownership could be understood as a measure of the accountability a national government felt with regard to the procedural legitimacy of its “giving accounts” to the Troika. And where governments “took ownership” of their program, the governance processes could be seen as instances of deliberative authoritarianism*», così V.A. SCHMIDT, *Europe’s Crisis of Legitimacy*, cit., p. 140.

¹⁹⁰ Sul punto *supra*, nota n. 3.

¹⁹¹ V.A. SCHMIDT, *Europe’s Crisis of Legitimacy*, cit., p. 140.

portare assai lontano dal paradigma di risoluzione dei conflitti propria del costituzionalismo moderno¹⁹².

Inoltre, senza poter entrare nella presente sede nel dettaglio, non pare poi convincere la prospettiva, avente invero carattere generale e da più parti autorevolmente sostenuta¹⁹³, di un bilanciamento tra depauperamento della funzione di indirizzo del parlamento e valorizzazione di un suo ruolo di controllo. Se non altro perché si fatica a concepire la funzione di controllo come avulsa da quella di indirizzo: se, infatti, il principale parametro del controllo risulta essere l'*indirizzo politico* (co-)deciso dal Parlamento, nel momento in cui esso perde la capacità di incidere sullo stesso, il suo potere di controllo pare degradarsi a un controllo di legalità avente natura amministrativa o giurisdizionale, perdendo così la sua primaria funzione politica¹⁹⁴.

In tal senso, si è sottolineata la stretta correlazione tra rappresentatività degli organi e democraticità del sistema, nell'ottica del concreto *esercizio* della sovranità popolare¹⁹⁵, che si traduce nella necessaria idoneità delle forme istituzionali a consentire tale *esercizio* e non un mero controllo su un eventuale esercizio da parte di soggetti terzi¹⁹⁶.

Allo stesso tempo, l'assunto per cui «la democraticità dell'ordinamento, sancita dalla Costituzione, è assicurata dal fatto che alla scelta degli indirizzi statuali concorrano tutte le forze politiche presenti nel Paese (e che sono rappresentate in Parlamento), [e che] tale democraticità viene per converso pregiudicata nei casi in cui il Parlamento è praticamente estromesso da quella scelta»¹⁹⁷ può far dubitare della correttezza della correlazione tra rafforzamento del ruolo dei governi degli stati e l'aumento del tasso di democraticità del sistema. Piuttosto, l'esercizio della sovranità deve essere inteso, seppur in modo tendenziale, come proveniente da *tutto* il popolo e quindi inteso con una par-

¹⁹² Sul punto si veda G. AZZARITI, *Diritto e conflitti*, cit., pp. 150 e ss.

¹⁹³ *Ex pluribus*, con specifico riferimento al Patto di stabilità, S. SILEONI, *La riforma del patto di stabilità e il riflesso sull'indirizzo politico nazionale*, cit., p. 310.

¹⁹⁴ Per una argomentazione di tale posizione si consenta il rinvio a A. FRANCESCANGELI, *Il Parlamento e il Piano nazionale di ripresa e resilienza: verso un'istituzionalizzazione dell'emergenza?*, in G. AZZARITI, *Costituzione e pandemia*, Napoli, 2023, p. 167.

¹⁹⁵ Sul punto G. FERRARA, *Alcune osservazioni su popolo, Stato e sovranità*, cit., p. 292.

¹⁹⁶ Cfr. *ivi*, p. 279.

¹⁹⁷ C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Milano, 1974, p. 51.

ticolare attenzione alle prerogative delle minoranze *pro tempore* che, solo nei parlamenti, trovano una loro rappresentanza¹⁹⁸.

7. Conclusioni. Nelle forme e nei limiti... dei Trattati: senza determinati confini è possibile rimanere nel giusto?

L'analisi condotta, che ha riguardato tre esempi paradigmatici di utilizzo della condizionalità, pare quindi confermare l'ipotesi di partenza che aveva supposto l'utilizzo della condizionalità all'interno del diritto dell'Unione come dispositivo “non neutro”, in quanto principale strumento di aggiramento della mancanza di solide basi legali e/o della regola dell'unanimità nelle decisioni. Infatti, essa risulta in tal modo “catturata” dagli effetti della divisione per materie del procedimento decisionale che, in modo tendenziale, rendono più semplice il raggiungimento di una decisione di stampo “liberista” piuttosto che operare verso una correzione del mercato e del principio concorrenziale in chiave sociale. Inoltre, tanto il procedimento decisionale, quanto la necessaria unanimità per la revisione dei Trattati, sembrano tendere verso il mantenimento dello *status quo* e, quindi, verso la stabilizzazione della prospettiva sostanzialmente economicista dell'ordinamento e del processo di integrazione europea, frenando le possibilità di cambiamento.

Condizionalità e procedimento decisionale sono poi stati analizzati come strumenti per l'esercizio della sovranità popolare, nell'ottica della determinazione dell'indirizzo politico. In tal senso, in continuità con le riflessioni della dottrina costituzionalistica, si è evidenziata la necessità di condurre un'analisi sostanziale delle strutture istituzionali e dei procedimenti decisionali che possano consentire un esercizio reale, concreto e pluralista della sovranità popolare: in tal senso la mera attribuzione della titolarità delle decisioni a un livello di governo, piuttosto che a un altro, non pare convincente ai fini di un incremento della democraticità reale del sistema.

Sono poi emerse ulteriori problematiche relative all'utilizzo della condizionalità attraverso il “metodo RRF” come strumento per supe-

¹⁹⁸ In tal senso G. FERRARA, *Alcune osservazioni su popolo, Stato e sovranità*, cit., p. 175. Cfr. C. MORTATI, *Art. 1*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, cit., p. 30.

rare i limiti della base giuridica e del relativo principio di attribuzione di competenze. Sul punto, nella prospettiva del costituzionalismo, occorre evidenziare come – al di là dell'eventuale condivisione del merito e delle finalità politiche perseguite attraverso tali operazioni – tale estensione delle competenze attraverso operazioni di «tecnologia»¹⁹⁹ o «ingegneria giuridica»²⁰⁰ basate sostanzialmente sulla *necessità* ovvero sull'*effettività*, reca con sé rilevanti problematiche, riguardanti il principio democratico²⁰¹, nonché, in ultima istanza, concernenti l'erosione del ruolo e della capacità del diritto di fondare, regolare e limitare il potere²⁰².

È chiaro che le dinamiche descritte non rappresentano una novità all'interno di un'epoca in cui gli strumenti di *soft-law* appaiono in crescita²⁰³ e all'interno di un ordinamento, come quello europeo, che ha visto una sua forte evoluzione in via sostanziale e interpretativa, piuttosto che attraverso il percorso formale di revisione dei Trattati. Tuttavia, appare altresì un dato di fatto che il processo di allargamento dell'Unione – tanto dal mero punto di vista numerico, quanto per la crescente eterogeneità delle posizioni – ha reso sempre più problematico il ricorso alla regola dell'unanimità e, pertanto, ha compresso le prospettive di riforma dei Trattati. Occorre perciò rilevare come l'inevitabile evoluzione storica e sociale si ponga in una frizione via via crescente con un sistema dei Trattati troppo ampio e, anche per questo, estremamente rigido, che sembra incapace di assorbire al proprio interno la flessibilità necessaria all'evoluzione dell'ordinamento (il descritto fenomeno di c.d. «*overconstitutionalization*»). Appare quindi evidente come tale dinamica di «invenzione» di basi giuridiche attraverso l'estensione ai massimi termini dell'«approccio funzionalista»²⁰⁴

¹⁹⁹ Così F. FABBRINI, *The recovery and resilience facility as a new legal technology of European governance*, cit.

²⁰⁰ Così B. DE WITTE, *The European Union's Covid-19 Recovery Plan. The Legal Engineering of an Economic Policy Shift*, cit.

²⁰¹ Cfr. A. ALGOSTINO, *La soft law comunitaria e il diritto statale: conflitto fra ordinamenti o fine del conflitto democratico?*, cit., p. 257.

²⁰² Cfr. R. CALVANO, *Legalità UE e stato di diritto, una questione per tempi difficili*, cit., p. 184.

²⁰³ Cfr. A. ALGOSTINO, *La soft law comunitaria e il diritto statale: conflitto fra ordinamenti o fine del conflitto democratico?*, cit., p. 259.

²⁰⁴ In questi termini S. SILEONI, *La riforma del patto di stabilità e il riflesso sull'indirizzo politico nazionale*, cit., pp. 307-308.

rischi di configurarsi come dato permanente della costruzione giuridica europea.

In tal senso se, da una parte, per quanto evidenziato, si nutrono seri dubbi sul fatto che tali strumenti siano sufficienti per operare «un salto qualitativo verso una dimensione politica europea in cui la titolarità dell’indirizzo politico è condivisa in un metodo di governo nuovo»²⁰⁵ – stante la descritta forte eterogeneità delle posizioni degli stati membri – dall’altra, si condividono le preoccupazioni relative alla crisi del principio di attribuzione – aspetto fondamentale della *rule of law* europea²⁰⁶ – e, quindi, al conseguente rischio «che lo spazio politico euro-nazionale diventi uno spazio *extra ordinem* rispetto a quello giuridico-costituzionale»²⁰⁷. In tal senso, come è stato efficacemente evidenziato, «deviare dalle forme tipiche della produzione di norme generali significa smarrire uno dei capisaldi dello Stato di diritto»²⁰⁸.

Nel contesto europeo, l’ampliamento delle competenze attraverso atti di *soft-law* può quindi configurarsi come un surrettizio ampliamento rispetto a materie non devolute, in aggiramento non solo del principio di attribuzione, ma anche della copertura costituzionale *ex art. 11 Cost.*, «con un effetto a cascata sulla sovranità popolare, in quanto si produce diritto al di fuori dei meccanismi predeterminati dal quadro costituzionale»²⁰⁹.

Una tale conclusione, per quanto in sé condivisibile, rischia di prestare il fianco alle critiche di un eccessivo formalismo: come evidenziato, ben al di là della forma di governo dell’Unione e delle classiche problematiche relative al *deficit* democratico, possiamo individuare – dal punto di vista del principio democratico – cruciali problematiche proprio nel *modo* in cui le competenze sono attribuite e nel relativo procedimento decisionale. In altri termini, il discorso sugli atti *ultra vires* di *soft-law* non appare scindibile dagli atti “*citra*” *vires* di *hard-law*, dei quali i primi appaiono naturale conseguenza.

Senza rivolgere sufficiente attenzione a tali dinamiche strutturali, il rischio appare quello di un controllo *ultra vires* di costituzionalità *à la carte*, rigidamente attestato sui confini delle competenze dell’U-

²⁰⁵ Così ivi, p. 308.

²⁰⁶ Così ivi, p. 307.

²⁰⁷ Ivi, p. 308.

²⁰⁸ R. BIN, *Soft law, no law*, cit., p. 35.

²⁰⁹ A. ALGOSTINO, *La soft law comunitaria e il diritto statale: conflitto fra ordinamenti o fine del conflitto democratico?*, cit., p. 273.

nione e a difesa delle prerogative dei parlamenti nazionali (*rectius*: di *alcuni* parlamenti nazionali), che pare occuparsi di tali problematiche solo e soltanto quando vengono messe in discussione alcune politiche specifiche, obiettivo più o meno nobile – e più o meno giuridicamente obbligato – delle forze politiche dominanti in determinati paesi membri²¹⁰. Il riferimento evidente è quello all’enfasi *sui generis* – preminentemente tedesca – posta nei confronti della tutela delle prerogative parlamentari nazionali quando le decisioni delle istituzioni sovranazionali paiono mettere in discussione principi quali il “divieto di solidarietà” tra stati riguardante i debiti pubblici o la primazia della stabilità dei prezzi²¹¹. Anche ammesso che tali principi siano effettivamente inseriti nei Trattati così come interpretati, ad esempio, dal *Bundesverfassungsgericht*²¹², se si vuole intendere il principio democratico a livello europeo – o, quantomeno, in un’ottica attenta alle *pari* prerogative di *tutti* gli stati membri – appare evidente come a essere problematica sia anche (o forse proprio) l’impossibilità della loro messa in discussione *nelle forme e nei limiti dei Trattati*, piuttosto che un loro possibile – temporaneo, eccezionale, emergenziale – aggiramento.

È in una tale ottica complessiva che può essere letto quell’intreccio tra procedimento decisionale ed esercizio “*ultra citraque*” *vires* delle competenze, *governance* delle decisioni e utilizzo della condizionalità. Un’ottica che sia attenta, nelle dinamiche concrete, alle applicazioni del principio di sovranità popolare, inteso non come mera *partecipazione* e non solo come *rappresentanza*, ma rivolto a cogliere lo spazio lasciato alla politica e alla possibilità di espressione del conflitto sociale²¹³.

In tal senso, dai fenomeni descritti sembra potersi evidenziare la sostanziale non sovrapponibilità tra il procedimento decisionale interno e quello dell’Unione: la conclusione appare quella per cui *le forme e i limiti della Costituzione* non risultano sovrapponibili – dal punto di

²¹⁰ Sul punto F. MUSSO, *L’ambivalenza della condizionalità nella governance economica europea: dalla crisi dei debiti sovrani alla travagliata riforma del Patto di Stabilità e Crescita*, cit., p. 3383.

²¹¹ Cfr. P. LEINO-SANDBERG, M. RUFFERT, *Next Generation EU and Its Constitutional Ramifications: A Critical Assessment*, cit.

²¹² Cfr. C. KAUPA, *The Pluralist Character of the European Economic Constitution*, Oxford, 2016; A. GUAZZAROTTI, *Quanto è pluralista la “costituzione economica europea”? Si prega di riformulare la domanda*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, pp. 362-374.

²¹³ In tal senso A. ALGOSTINO, *La soft law comunitaria e il diritto statale: conflitto fra ordinamenti o fine del conflitto democratico?*, cit., p. 263.

vista sostanziale e non meramente formale – *alle forme e ai limiti dei Trattati*, poiché il procedimento decisionale del livello europeo appare capace di imprimere un ben definito orientamento al contenuto di merito della decisione, favorendo in tal modo la tutela «di determinati interessi di particolari soggetti»²¹⁴.

Inoltre, le dinamiche descritte sembrano non solo mettere in crisi la capacità del diritto – e in particolar modo del diritto costituzionale, in quanto *lex superior* – di fondare, regolare e limitare il potere²¹⁵, ma, nel momento in cui il diritto diventa una *pura invenzione* soggiacente solo alla necessità e alla effettività, a essere messo in crisi è lo stesso ruolo del diritto *in sé*, non solo come *strumento* e come *finalità* del conflitto sociale²¹⁶ – nell’ottica di un costituzionalismo democratico, pluralista e conflittuale di natura emancipante e normativa²¹⁷ –, ma anche come strumento di regolazione *tout court* delle istituzioni e dei poteri pubblici: una crisi che quindi pare minare le fondamenta dello stato di diritto, ancor prima che la democraticità dello stesso.

* * *

ABSTRACT

ITA

Si è assistito, negli ultimi anni, a un crescente utilizzo della condizionalità nelle politiche dell’Unione europea, tendenza che presenta inedite potenzialità, ma anche numerose problematiche. Partendo da tre casi paradigmatici – il c.d. regolamento sullo stato di diritto, il Dispositivo per la ripresa e la resilienza e la riforma del Patto di Stabilità – il presente lavoro intende analizzare come le caratteristiche del procedimento decisionale europeo influenzino lo strumento della condizionalità, provocando effetti rilevanti sulla determina-

²¹⁴ Così G. AZZARITI, *Diritto o barbarie*, cit., p. 260.

²¹⁵ Cfr., per tutti, G. AZZARITI, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Roma-Bari, 2013.

²¹⁶ Cfr., nell’ottica europea, G. AZZARITI, *Diritto o barbarie*, cit., p. 244 e ss.

²¹⁷ Cfr. G. FERRARA, *Le ragioni di una rivista nuova* e G. AZZARITI, *Le ragioni di un impegno nuovo*, entrambi in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2003.

zione dell'indirizzo politico – tanto nazionale quanto “europeo” – e quindi sul principio democratico inteso come espressione della sovranità popolare.

EN

Recent years have witnessed an increasing use of conditionality in EU policies, a trend that presents unprecedented potential but also many issues. Starting from three paradigmatic cases – the Rule of law conditionality regulation, the Recovery and Resilience Facility and the reform of the Stability Pact – this paper analyses how the characteristics of the European decision-making process influence the instrument of conditionality, provoking relevant effects on the determination of policy direction – both national and “European” – and thus on the democratic principle understood as an expression of popular sovereignty.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)