

IL "FEDERALISMO IMPERFETTO DELL'UNIONE EUROPEA" E IL RISPETTO DEI PRINCIPI DELLO STATO DI DIRITTO.

Emilio Castorina*

Abstract [It]: Il "caso Haider" non ebbe né l'effetto di esercitare una accelerazione sulla strada della federalizzazione dell'Unione europea, né di provocare un convinto allineamento degli Stati membri sotto l'egida di tradizioni costituzionali asseritamente comuni e condivise. L'allargamento all'est europeo, com'è noto, ha ulteriormente aggravato le violazioni, entro i confini dell'Unione, dei principi dello Stato di diritto, senza mai dare luogo all'applicazione del procedimento regolato all'art. 7 TUE.

Appare insoddisfacente la soluzione adottata dal Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020. Tale strumento, la cui base riposa sull'art. 322, paragrafo 1, lett. a) del TFUE, integra – mediante regole finanziarie in tema di esecuzione del bilancio dell'Unione – le vigenti procedure di infrazione e quella di cui all'art. 7 TUE, aggiungendo uno specifico meccanismo volto a proteggere il bilancio da violazioni dei principi dello Stato di diritto da parte degli Stati membri, che ne possono compromettere la sana gestione o che incidono sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione. Infatti, una visione "dal punto di vista dell'Unione" circa i principi comuni cui si dichiarano fedeli gli Stati membri è possibile solo se si inverte un ordinamento monista e federativo, che possa, attraverso i propri organi, far valere non semplicemente un "primato" ma una vera e propria "clausola di supremazia", dalla quale consegua l'invalidità degli atti statali incompatibili, appunto, rispetto alla "visione" che dei principi dello Stato di diritto discende direttamente da una Costituzione dell'Unione europea.

Abstract [En]: *The "Haider case" had the effect neither of accelerating the path towards federalization of the European Union, nor of leading the member States to fully embrace all together the alleged common and shared constitutional traditions. The enlargement to Eastern Europe, as it is known, has further aggravated the violations, within the borders of the Union, of the principles of the rule of law, without ever giving rise to the application of the procedure governed by art. 7 TEU.*

The solution adopted by Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 appears unsatisfactory. This instrument, whose basis rests on art. 322, paragraph 1, lett. a) of the TFEU, integrates - through financial rules on the implementation of the EU budget - the current infringement procedure, as well as the one referred to in art. 7 TEU, adding a specific

* Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Catania.

mechanism aimed at protecting the budget from violations of the principles of the rule of law by the Member States, which may compromise the Union's sound management or affect the protection of its financial interests. In fact, a vision "from the point of view of the Union" about the common principles to which the Member States declare themselves to faithfully abide is legally legit only if a monist and federative system is implemented, whose bodies would be able to enforce not only "primary" clauses, but actual a real "supremacy" ones, resulting in the invalidity of state acts factually incompatible with the "philosophy" that the principles of the rule of law derive directly from a Constitution of the European Union.

SOMMARIO: **1.** Premessa. – **2.** La logica internazionalistica del procedimento previsto all'art. 7 Trattato sull'Unione europea. – **3.** Segue: la incompiuta federalizzazione. – **4.** Il Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 e le impugnazioni di Ungheria e Polonia. – **5.** Dal "primato" alla "clausola di supremazia" dell'ordinamento europeo: una strada ancora aperta.

1. Premessa.

È trascorso più di un ventennio da quando la Risoluzione del Parlamento europeo del 3 febbraio 2000, alla luce dei risultati delle elezioni legislative in Austria, stigmatizzava la proposta di formazione di un governo di coalizione tra l'ÖVP (Partito Popolare Austriaco) e l'FPÖ (Partito della Libertà Austriaco), rammentando i contenuti della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e, in particolare, i principi di libertà, democrazia e rispetto dei diritti dell'uomo «quali

fondamenti di un'Europa moderna, democratica, aperta e tollerante», come prescriveva l'art. 6, par. 1, (ex articolo F) del Trattato sull'Unione europea¹.

Insistendo sulla promozione e difesa dei valori comuni europei, pur riconoscendo l'integrità dei diritti democratici e delle prerogative costituzionali del popolo e dello Stato austriaci, la determinazione suddetta richiamò pressantemente l'attenzione degli Stati membri sulla «gravosa responsabilità politica di assicurare che qualunque governo (...) rispetti lo spirito e la lettera dei principi fondamentali del Trattato». Da qui la condanna di ogni dichiarazione offensiva, xenofoba e razzista e la raccomandazione che si vigilasse attentamente sul rispetto dei valori su cui procedeva l'integrazione comunitaria, con invito al Consiglio e alla Commissione di avviare, eventualmente, lo strumento regolato all'art. 7 del medesimo Trattato, in base al quale uno Stato membro può essere sospeso dall'esercizio dei diritti derivanti dalla sua appartenenza all'organizzazione sovranazionale in caso di violazioni gravi e persistenti dei principi sopra indicati.

Si trattava della primissima presa di coscienza delle istituzioni europee nei confronti di una, invero per nulla ancora sopita, dicotomia – come ebbe a segnalare il Presidente della Commissione Barroso – tra il “potere leggero” della persuasione politica e la “opzione nucleare” del ricorso al procedimento introdotto dal Trattato di Amsterdam, che, com'è noto, era entrato in vigore qualche mese prima che si aprisse il caso Haider e, comunque, sottoscritto in vista dell'ulteriore allargamento dell'Unione².

2. La logica internazionalistica del procedimento previsto all'art. 7 Trattato sull'Unione europea.

Riflettendo “a caldo” su quegli eventi, Pietro Ciarlo osservava che il monito proveniente dalla istituzione parlamentare, al pari del precedente mosso dalla Commissione, equivaleva sostanzialmente a una sorta di «*wait and see*», la cui ragione fondamentale dipendeva dal fatto che i Trattati non attribuivano all'Unione «alcun potere di intervento a questo stadio della vicenda»³, quando, per altro, si aveva solo

1 “L'Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dello stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri”, art. 6.1. Trattato sull'Unione europea (versione consolidata 1997).

2 José Barroso, Presidente della Commissione europea, Discorso 2012 sullo stato dell'Unione - Sessione plenaria del Parlamento europeo, Strasburgo 12 settembre 2012.

3 P. CIARLO, *Il caso Haider e il federalismo imperfetto dell'Unione europea*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2000, n. 1, 205.

ragione di temere il rischio, generico e potenziale, della partecipazione al governo di uno Stato membro di un partito (quale era il FPÖ) di matrice nazionalista e populista.

Non essendosi, infatti, concretizzati, nelle dichiarazioni politiche di Haider e del suo partito, i presupposti del procedimento regolato all'art. 7, che (ancora) sanziona soltanto violazioni gravi e persistenti dei principi fondanti dell'Unione, la disciplina in parola, come osservò Ciarlo, si rivelava sufficiente «soprattutto tenendo conto che l'allargamento dell'Unione coinvolgerà Stati di cultura politica sensibilmente diversa e spesso da poco giunti alla democrazia, cioè all'effettività di quei valori che l'Unione stessa pone a proprio fondamento»⁴. Rispetto all'ampliamento dei confini e al conseguimento di una sempre più stretta integrazione europea, uno strumento di stampo prettamente internazionalistico a presidio dei valori sovranazionali, quale è il procedimento sanzionatorio sopra richiamato, si palesava, infatti, sempre meno in linea con una caratterizzazione «in senso monistico» dell'ordinamento europeo: se, in definitiva, a fronte di gravi e persistenti violazioni si può unicamente rispondere con la limitazione del diritto di voto, «in pratica si è giunti alla denuncia del patto associativo». Certamente, le violazioni non possono essere tollerate, ma allo stesso tempo era difficile ipotizzare che «uno Stato accetti di divenire suddito degli altri in quanto privato in tutto o in parte del diritto di voto»⁵.

E, dunque, ad avviso di Ciarlo, nella prospettiva di «un ordinamento di stampo monistico è necessaria una maggiore articolazione degli strumenti atti a dirimere i conflitti» o, per meglio dire, «a ridurre pacificamente i conflitti», evitando che essi giungano a rivelarsi gravi e persistenti: i citati artt. 6 e 7 del Trattato «sono inadatti al perseguimento di questa strategia, perché essi possono intervenire solo quando il conflitto è ormai così estremo da prefigurare una secessione» e, pertanto, essi sono espressione di «una logica ancora tutta internazionalistica e dualistica», poiché senza il consenso il patto viene meno⁶.

Secondo Pietro Ciarlo, in definitiva, una più stretta integrazione avrebbe ben autorizzato «una qualche forma di controllo dell'Unione stessa sulla legalità costituzionale degli atti dei singoli Stati» partendo proprio «da un punto di vista europeo»: ma per far ciò sarebbe stato necessario imboccare la strada «della piena federalizzazione dell'Unione»⁷.

4 P. CIARLO, *Il caso Haider e il federalismo imperfetto dell'Unione europea*, cit.

5 P. CIARLO, *Il caso Haider e il federalismo imperfetto dell'Unione europea*, cit.

6 P. CIARLO, *Il caso Haider e il federalismo imperfetto dell'Unione europea*, cit.

7 P. CIARLO, *Il caso Haider e il federalismo imperfetto dell'Unione europea*, cit., 207.

3. Segue: la incompiuta federalizzazione.

Il “caso Haider” non ebbe né l’effetto di esercitare, come auspicava invece l’Illustre Maestro, una decisa accelerazione sulla strada della federalizzazione dell’Unione europea, né di provocare un convinto allineamento degli Stati membri sotto l’egida di tradizioni costituzionali asseritamente comuni e condivise⁸. L’allargamento all’est europeo, com’è noto, ha ulteriormente aggravato le torsioni, entro i confini dell’Unione, dei principi dello Stato di diritto, senza mai dar luogo all’applicazione della previsione inter-statale: il procedimento ancor oggi scandito all’art. 7 TUE rappresenta l’unico strumento che potrebbe determinare la privazione di diritti derivanti dall’applicazione dei Trattati, poiché coinvolge aspetti di “sovrànità non condivisa” e, come tali, rimessi alla esclusiva disponibilità del Consiglio europeo con deliberazione unanime dei Capi di Stato e di governo⁹.

Tale procedimento, tuttavia, ha deluso le aspettative, anche per via della oggettiva difficoltà di raggiungere l’unanimità in seno al Consiglio europeo e ciò ne ha rivelato la inidoneità allo scopo; la Commissione europea è sin qui intervenuta con raccomandazioni ai Governi e, più di recente, mediante il c.d. meccanismo europeo per lo Stato di diritto, con cui intende “monitorare” – mediante scambio reciproco di informazioni e un metodo dialogico cui fa seguito una relazione annuale – la scarsa indipendenza dei procedimenti giudiziari, l’indebolimento delle Corti costituzionali, il crescente ricorso a ordinanze esecutive o i ripetuti attacchi di un organo dello Stato nei confronti di un altro, in un quadro, più in generale, in cui corruzione ad alto livello e abuso d’ufficio sono legati a «situazioni in cui il potere politico cerca di prevalere sullo Stato di diritto, mentre i tentativi di ridurre il pluralismo e di indebolire funzioni di controllo fondamentali come la società civile e i media indipendenti sono segnali di allarme delle minacce allo Stato di diritto»¹⁰.

L’istituto disciplinato all’art. 7 TUE, non a caso, è stato sottoposto a più di un rilievo sul piano della effettiva idoneità a salvaguardare efficacemente la buona *governance* istituzionale nelle vicende domestiche degli Stati membri, tanto da farne prospettare varie ipotesi di revisione, consistenti o nella riduzione del quorum deliberativo in seno al Consiglio europeo in luogo dell’attuale unanimità, o nel senso di investire esclusivamente la Corte di giustizia della competenza al riguardo o di

8 In dottrina, B. CARAVITA, *Quanta Europa c’è in Europa?*, Torino, 2015, 15 ss.

9 Sul punto, sia consentito rinviare a E. CASTORINA, *Stato di diritto e “condizionalità economica”*: quando il rispetto del principio di legalità deve valere anche per l’Unione europea (a margine delle Conclusioni del Consiglio europeo del 21 luglio 2020), in *www.federalismi.it*, 21 ottobre 2020, 59.

10 Comunicazione Comm. eur. COM(2019) 343 *final*, p. 2, del 17 luglio 2019. In argomento e per un ampio e circostanziato quadro d’insieme, I. SPADARO, *La crisi dello Stato di diritto in Ungheria, Polonia e Romania ed i possibili rimedi a livello europeo*, in *www.federalismi.it*, 2 giugno 2021.

istituire una sorta di *Copenhagen Commission*, dotata di una limitata serie di *smart sanctions*, ovvero trasferendo a livello di diritto primario dell'Unione la prassi sin qui maturata, secondo cui la Commissione, prima di formulare una proposta di constatazione di gravi violazioni, invia richiesta di chiarimenti allo Stato membro interessato anche al fine di meglio motivare la proposta da indirizzare al Consiglio e, nei limiti del possibile, per far sì di arginare, già in fase embrionale, pericolose derive dal rispetto dei valori europei¹¹.

Il punto di vista espresso dal Maestro partenopeo appare, ancor oggi, estremamente attuale, allorché si intenda rimarcare che un controllo diretto, per così dire "dal punto di vista europeo", da parte delle istituzioni sovranazionali sull'applicazione dei principi dello Stato di diritto all'interno degli Stati membri presupponga una compiuta federalizzazione dell'Unione, così che ben precise regole di rango costituzionale possano essere fatte valere in un contesto di effettiva "superiorità" rispetto alle Costituzioni degli Stati membri. Uno strumento di stampo prettamente internazionalistico, come quello ancora previsto dal Trattato di Lisbona, non si attaglia a una caratterizzazione, appunto, «in senso monistico» dell'ordinamento europeo, ma allo stato dell'integrazione esso rappresenta l'unica modalità tuttora compatibile con le "sovranità condivise", onde ottenere il rispetto del nucleo duro degli accordi pattizi ed evitare distorsioni sul piano degli assetti istituzionali.

4. Il Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 e le impugnazioni di Ungheria e Polonia.

Sulla base di queste premesse, appare insoddisfacente la soluzione adottata con l'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.

Tale strumento, la cui base riposa sull'art. 322, paragrafo 1, lett. a) del TFUE (applicabile alla Comunità europea dell'energia atomica giusta l'art. 106-bis del medesimo), come viene sottolineato al punto 14) del "considerando", integra – mediante regole finanziarie in tema di esecuzione del bilancio dell'Unione – le vigenti procedure di infrazione e quella di cui all'art. 7 TUE, aggiungendo uno specifico meccanismo volto a proteggere il bilancio da violazioni dei principi dello

¹¹ Al riguardo, sia consentito rinviare ancora a E. CASTORINA, *Stato di diritto e "condizionalità economica"*, cit., 54.

Stato di diritto, da parte degli Stati membri, che ne possono compromettere la sana gestione o che incidono sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

A questo scopo, il Regolamento affida alla Commissione il compito di individuare le violazioni ai principi dello Stato di diritto mediante una valutazione – come avverte il successivo punto 16) – che, qualitativamente approfondita, «dovrebbe essere oggettiva, imparziale ed equa e dovrebbe tenere conto delle pertinenti informazioni provenienti dalle fonti disponibili e da enti riconosciuti, comprese le sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, le relazioni della Corte dei conti, la relazione sullo Stato di diritto e il quadro di valutazione UE della giustizia elaborati annualmente dalla Commissione, le relazioni dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e della Procura europea (EPPO), se del caso, e le conclusioni e raccomandazioni delle organizzazioni e reti internazionali pertinenti, compresi gli organi del Consiglio d'Europa come il gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) del Consiglio d'Europa e la Commissione di Venezia, in particolare il suo elenco di criteri per la valutazione dello Stato di diritto, e le reti europee delle Corti supreme e dei Consigli di giustizia».

Le violazioni ai principi dello Stato di diritto che non consentano una salvaguardia efficace del bilancio dell'Unione potranno essere sanzionate – tenendo presente il principio di proporzionalità e il potenziale impatto sui destinatari finali e sui beneficiari – con misure che comprendono la sospensione dei pagamenti, degli impegni e dell'erogazione dei versamenti o il rimborso anticipato dei prestiti, la riduzione dei finanziamenti nell'ambito degli impegni esistenti e il divieto di assumere nuovi impegni con i destinatari o concludere nuovi accordi su prestiti o altri strumenti garantiti dal bilancio europeo. Sul piano procedimentale¹², la Commissione, qualora ritenga che siano soddisfatte le condizioni per l'adozione di dette misure, presenta al Consiglio una proposta per l'adozione di esse. Il Consiglio provvede in merito alla proposta della Commissione mediante una decisione di esecuzione entro il termine di un mese, che può essere eccezionalmente prorogato al massimo di altri due mesi. Comminate eventuali misure, la Commissione monitora periodicamente la situazione nello Stato membro interessato e la riesamina nel momento in cui lo Stato membro adotta provvedimenti correttivi o in ogni caso al più tardi un anno dall'adozione delle misure e il Consiglio, sempre proposta della Commissione, revoca le misure che hanno un effetto sospensivo qualora alla situazione che le giustificava siano stati posti adeguati rimedi: il tutto nel rispetto dei principi di obiettività, non discriminazione e parità di trattamento degli Stati membri e secondo un approccio imparziale, basato su elementi di prova (punto 26), tenendo

¹² Cfr. i punti 21) e ss. del “considerando” e l'art. 6 del Regolamento 2020/2092.

comunque costantemente informato il Parlamento europeo. In base all'art. 6.11 del Regolamento, il Consiglio, a maggioranza qualificata, può modificare la proposta della Commissione e adottare il testo modificato sempre mediante una decisione di esecuzione.

Ungheria e Polonia hanno impugnato innanzi alla Corte di giustizia il Regolamento da ultimo intervenuto, chiedendone l'annullamento con altrettanti ricorsi aventi il medesimo sostanziale tenore¹³.

I due Stati membri lamentano, in sintesi, l'inadeguatezza della base giuridica sulla quale è intervenuto l'atto regolamentare, osservando che l'art. 322, par. 1, lettera a), TFUE, consente al legislatore dell'Unione di adottare regole finanziarie relative all'esecuzione del bilancio dell'Unione, ma il suddetto Regolamento non conterrebbe disposizioni effettivamente di questo tipo. Osservano, inoltre, che il procedimento così stabilito costituisce un'applicazione, relativa a una fattispecie specifica, del meccanismo regolato all'art. 7 TUE, ma la introduzione di un "procedimento parallelo" da parte dell'impugnato Regolamento eluderebbe, tuttavia, la disposizione pattizia. Allo stesso tempo, il procedimento ivi scandito sarebbe in contrasto con la ripartizione delle competenze definita all'art. 4, par. 1, TUE, così come con i principi di attribuzione (sancito all'art. 5, par. 2, TUE) e dell'equilibrio istituzionale (stabilito nell'art. 13, par. 2, TUE), oltre a porsi in contrasto con l'art. 269 TFUE, che attiene alla competenza della Corte di giustizia. I due Stati membri denunciano, inoltre, la violazione dei principi generali di certezza del diritto e di chiarezza normativa, osservando che i concetti utilizzati dal Regolamento, in parte, non sono definiti e, in altra parte, non possono nemmeno essere oggetto di una definizione uniforme e, pertanto, non sarebbero idonei né a orientare le valutazioni e le misure che possono essere adottate, né a consentire agli Stati membri di identificare, con la certezza necessaria, ciò che ci si attende in relazione ai rispettivi ordinamenti giuridici e al funzionamento delle autorità pubbliche a qualsiasi livello di governo.

Le contestazioni mosse dalla Polonia insistono, in particolare, sulla denuncia della surrettizia creazione di un meccanismo, il cui scopo effettivo non sarebbe, in realtà, quello di proteggere il bilancio dell'Unione ma di eludere i requisiti formali per l'avvio della procedura di cui all'art. 7 TUE e le garanzie ivi previste, e di derogare anche ai requisiti sostanziali della procedura d'infrazione di cui all'art. 258 TFUE. In definitiva, il Regolamento 2020/2092 verrebbe a istituire un nuovo meccanismo, non previsto, per controllare il rispetto dello Stato di diritto da parte degli Stati membri,

¹³ Ricorso 11 marzo 2021 - Ungheria/Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea (Causa C-156/21); Ricorso 11 marzo 2021 - Repubblica di Polonia/Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea (Causa C-157/21).

producendo effetti equivalenti a una irrituale modifica dei Trattati e, in particolare, dell'art. 7 TUE.

In definitiva, la ricorrente osserva come la nozione di «Stato di diritto», che rappresenta un concetto di diritto primario ai sensi dell'art. 2 del TUE, trovi definizione, tuttavia, mediante una fonte di diritto secondario, ossia il Regolamento 2020/2092¹⁴.

5. Dal “primato” alla “clausola di supremazia” dell’ordinamento europeo: una strada ancora aperta.

Come si è avuto modo di avvertire con riguardo alle *Conclusioni* del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020 (EUCO 10/20), ove era stato preannunciato il ricorso allo strumento di cui all'art. 322, par. 1, lett. a), TFUE¹⁵, la scelta del legislatore europeo di intervenire, appunto, con la fonte regolamentare e di affidare alla Commissione e al Consiglio – sia pur con la “raccomandazione” di oggettività, trasparenza e parità di trattamento – la valutazione, con atti prettamente esecutivi, in merito alla sussistenza di una violazione dei principi dello Stato di diritto determina una vera e propria “scorciatoia” rispetto all’obiettivo, di per sé ineludibile, di far fronte, con adeguati strumenti, alle derive rispetto ai principi dello Stato di diritto sui molteplici fronti in cui essi possono imbattersi e intercettare interessi finanziari affidati all’Unione europea, che richiedono certezza del diritto, non arbitrarietà del potere esecutivo, tutela giurisdizionale effettiva da parte di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali anche per quanto riguarda i diritti fondamentali, reale separazione dei poteri, non-discriminazione e uguaglianza di fronte alla legge.

Tuttavia, questioni come quella del rispetto dei principi dello Stato di diritto possono essere appropriatamente affrontate e disciplinate mediante il ricorso agli strumenti che, allo stato dell’integrazione, il sistema all’uopo appresta e non, però, anticipando un assetto monista e federativo, unicamente in presenza del quale potrebbero prefigurarsi specifiche competenze della Commissione, del Consiglio e

¹⁴ Ai sensi dell'art. 2 del Regolamento 2020/2092, infatti, per «Stato di diritto» va inteso «il valore dell’Unione sancito nell’articolo 2 TUE. In esso rientrano i principi di legalità, in base alla quale il processo legislativo deve essere trasparente, responsabile, democratico e pluralistico; certezza del diritto; divieto di arbitrarietà del potere esecutivo; tutela giurisdizionale effettiva, compreso l’accesso alla giustizia, da parte di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali, anche per quanto riguarda i diritti fondamentali; separazione dei poteri; non-discriminazione ed uguaglianza di fronte alla legge. Lo Stato di diritto è, inoltre, da intendersi alla luce degli altri valori e principi dell’Unione sanciti nell’art. 2 TUE».

¹⁵ E. CASTORINA, *Stato di diritto e “condizionalità economica”*, cit. Si veda, sul punto, la *Proposta della Commissione di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 maggio 2018 (COM(2018) 324 final)*.

del Parlamento europeo, volte alla valutazione del rispetto e dell'effettività dei valori condivisi, ma che, al momento, non si sono del tutto comunitarizzati a causa della "incompiutezza" dell'assetto ordinamentale europeo sotto il profilo costituzionale¹⁶, come testimonia, del resto, il procedimento di impronta marcatamente intergovernativa (art. 7 TUE) che di decisioni del genere costituisce il potenziale fondamento.

Invero, il Regolamento che dà applicazione all'art. 322, par. 1, lett. a), TFUE, è chiamato a regolare la materia della c.d. "politica di condizionalità democratica" (per riprendere gli spunti sottesi alla *Proposta della Commissione di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 maggio 2018*), ma non può essere ritenuto la fonte normativa appropriata per autorizzare il Consiglio a deliberare, a maggioranza qualificata, limitazioni ai diritti derivanti dall'applicazione dei Trattati in sede di esecuzione del bilancio europeo, tali essendo, infatti, gli effetti propri delle misure di protezione del bilancio per motivi attinenti al mancato rispetto dei principi dello Stato di diritto: a ciò osterebbe, evidentemente, il principio di diritto primario del rispetto dell'uguaglianza degli Stati membri davanti ai Trattati, sancito all'art. 4, par. 2, TUE¹⁷.

Come dimostrano le impugnazioni del Regolamento 2020/2092, la disciplina in esso contenuta determina una sorta di "sovraesposizione" della Corte di giustizia. Da questo punto di vista, si offre al giudice del Lussemburgo l'opportunità di consolidare le basi del sistema di tutela giudiziaria dell'Unione, poiché da quest'ultimo potrà dipendere, in definitiva, anche il giudizio relativo alla legittimità dei provvedimenti di condizionalità economica in relazione al rispetto dei principi dello Stato di diritto, nel quale potrà essere valutata – in ossequio ai principi di trasparenza, proporzionalità e ragionevolezza – la correlazione tra gli indicatori dello Stato di diritto e le violazioni dei principi ad esso connessi, tali da compromettere o rischiare seriamente di mettere a repentaglio la sana gestione finanziaria del bilancio o comunque la tutela degli interessi finanziari dell'Unione in uno Stato membro (art.

¹⁶ L. ARCIDIACONO, *La Costituzione europea definita e incompiuta. Intervento introduttivo*, in *Profili attuali e prospettive di diritto costituzionale europeo*, a cura di E. Castorina, Torino, 2007, 3 ss.

¹⁷ Sul punto, si può rinviare al recente contributo monografico di F. SALMONI, *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Milano, 2021, spec. 31 ss., nel quale si osserva che la violazione dello Stato di diritto e dei valori su cui si fonda l'UE, ai sensi dell'art. 2 TUE, si sarebbe potuta accertare applicando semplicemente le sanzioni previste dal richiamato art. 7 TUE, mentre, nella formulazione adottata dal Reg. 2020/2092, "la tutela dello Stato di diritto è stata funzionalizzata alla sana gestione finanziaria e alla tutela del bilancio dell'Unione". Inoltre, secondo l'A., l'obbligo di rispettare i principi dello Stato di diritto "rischia di potere essere persino aggirato facendo leva sull'art. 4.2 TUE, che sancisce l'identità nazionale degli Stati membri insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, con la conseguenza che, se l'autoritarismo caratterizza l'identità costituzionale di uno Stato membro ad esso non potrà essere applicata alcuna sanzione, in spregho al principio democratico e a tutti gli altri principi consustanziali alla locuzione Stato di diritto" (p. 33).

4, Reg. cit.). Tuttavia, l'attuale configurazione del diritto europeo non conosce sanzioni o misure che la Corte di giustizia, oltre all'eventuale annullamento dell'atto, di volta in volta possa pronunciare con effetti incidenti sulla titolarità dei diritti sovrani di partecipazione, *pleno iure*, alla comunità di diritto europea, tra le quali indubbiamente rientrano le misure di esecuzione del bilancio dell'Unione.

Esattamente allora – come ebbe a notare il Maestro partenopeo, cui il presente scritto è dedicato – una visione “dal punto di vista dell'Unione” circa i principi comuni, cui dichiarano di aderire gli Stati membri, è possibile solo se si inverte un ordinamento monista e federativo che possa, attraverso i propri organi, far valere non semplicemente un “primato” ma una vera e propria “clausola di supremazia”, dalla quale consegua l'invalidità degli atti statali incompatibili, appunto, rispetto alla “visione” che dei principi dello Stato di diritto discende direttamente da una Costituzione dell'Unione europea¹⁸.

¹⁸ In argomento, E. DI SALVATORE, *La prevalenza del diritto europeo nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.