



La tutela dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali nella proposta di Quadro finanziario pluriennale 2028-2034

DI RICCARDO CITTA *

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La tutela dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali per mezzo del bilancio. – 3. Il nuovo Quadro finanziario pluriennale secondo la proposta della Commissione. – 4. Condizioni orizzontali: tra continuità e innovazione. – 5. Criticità ereditate e irrisolte. – 6. Conclusioni.

1. Introduzione.

Il 15 luglio 2025 la Commissione europea ha presentato la proposta di Quadro finanziario pluriennale per il ciclo 2028-2034¹. Per quanto tale proposta rappresenti soltanto la fase iniziale di un complesso *iter* legislativo, che porterà alla definizione del nuovo *budget* dell'UE, è emersa in modo evidente l'intenzione, da parte della Commissione, di introdurre novità significative nella *governance* del bilancio dell'Unione. L'obiettivo, infatti, è quello di garantire una maggiore flessibilità e razionalizzazione nella gestione delle risorse², anche per mezzo di modelli di pianificazione che richiamano quelli adottati nel *NextGenerationEU*.

Significativamente, su tale proposta si è instaurato un ampio dibattito, istituzionale e dottrinale, che ha portato a sottolinearne alcune criticità. Ne è esempio evidente il documento redatto da quattro gruppi politici del Parlamento europeo, i quali hanno dichiarato che non intendono accettare la proposta presentata a luglio dalla Commissione come un punto di partenza per i negoziati³.

Tuttavia, un aspetto che tale dibattito ha preso in considerazione solo limitatamente riguarda il ruolo che la tutela dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali ricopre nella proposta di Quadro finanziario pluriennale avanzata dalla Commissione. A partire dal 2014,

* Dottore magistrale in Giurisprudenza presso l'Università degli Studi di Torino. L'autore desidera ringraziare il professor Francesco Costamagna per il significativo contributo offerto all'ideazione e alla stesura del presente articolo.

¹ Commissione europea, *Un bilancio ambizioso per un'Europa più forte: 2028-2034*, comunicato stampa del 16 luglio 2025, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_25_1847.

² *Ibidem*.

³ Politico, *EU Parliament demands changes to von der Leyen's budget proposal, document reveals*, 30 ottobre 2025, <https://www.politico.eu/article/ursula-von-der-leyen-document-european-parliament-demands-changes-to-eu-budget-proposal/>.

infatti, il tema della tutela dei diritti fondamentali e del principio di Stato di diritto ha trovato cittadinanza all'interno del sistema che governa il bilancio dell'UE, anche per mezzo di meccanismi di condizionalità che permettono di sospendere i pagamenti delle risorse previste dai Fondi strutturali. Da questo punto di vista, è allora utile capire come il nuovo schema di gestione delle risorse presentato dalla Commissione vada a garantire la tutela dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali e se questo obiettivo continui, nelle intenzioni del proponente, ad essere prioritario.

Pertanto, questo articolo si pone l'obiettivo di analizzare la proposta di Quadro finanziario pluriennale presentata dalla Commissione sotto la lente della tutela dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali, con l'intento di evidenziarne gli aspetti maggiormente innovativi, le criticità derivanti dalle innovazioni che la Commissione vorrebbe implementare, nonché quelle ereditate dai precedenti periodi finanziari, alle quali la proposta non ha fornito soluzione. Prima di procedere in tal senso, tuttavia, occorre fare un passo indietro, per ripercorrere brevemente, e senza pretesa di esaustività, le ragioni che hanno portato all'affermazione del binomio costituito da bilancio e tutela valori fondanti dell'UE, e gli strumenti che sono stati adottati nei precedenti e nell'attuale periodo finanziario con l'obiettivo di fornire ulteriore tutela ai valori fondanti dell'Unione.

2. La tutela dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali per mezzo del bilancio.

La crisi dello Stato di diritto che ha coinvolto sistematicamente alcuni Paesi europei, a partire dall'inizio dello scorso decennio, ha reso necessario individuare strumenti di *governance* sovranazionale in grado di garantire un'adeguata tutela dei valori sui quali si fonda l'Unione⁴. Infatti, gli strumenti di *hard* e *soft law* previsti dai Trattati o dal diritto derivato si sono rivelati, per diverse ragioni, inefficaci nell'offrire un'adeguata tutela ai valori fondanti dell'UE sanciti dall'art. 2 TUE, tra i quali figurano proprio lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti umani⁵. In

⁴ Il tema della crisi dello Stato di diritto è stato al centro di numerose riflessioni dottrinali, tra cui A. CIRCOLO, *Il valore dello Stato di diritto nell'Unione europea. Violazioni sistemiche e soluzioni di tutela*, Napoli, 2023; F. CASOLARI, *Novembre. Lo Stato di diritto preso sul serio*, in P. MANZINI, M. VELLANO (a cura di), *Unione europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, Milano, 2021; A. FESTA, *L'Unione europea e l'erosione dello Stato di diritto in Polonia*, in *Rivista quadrimestrale on line sullo Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*, 2020; A. MIGLIO, *Indipendenza del giudice, crisi dello Stato di diritto e tutela giurisdizionale effettiva negli Stati membri dell'Unione europea*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2018; L. PECH, *The Rule of Law as a Well-Established and Well-Defined Principle of EU Law*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, 2022. La stessa definizione di "Stato di diritto" risulta essere ampiamente dibattuta: a più riprese, la Corte di giustizia è intervenuta sul merito, individuando i contenuti che dovrebbero essere ricondotti a tale nozione. Per esempio, la separazione dei poteri, con particolare riferimento all'indipendenza della magistratura (Corte giust., 22 dicembre 2010, causa C-279/09, *DEB*, ECLI:EU:C:2010:811, punto 58; Corte giust., 10 novembre 2016, causa C-477/16, *Kovalkovas*, ECLI:EU:C:2016:861, punto 36), il principio di legalità (Corte giust., 29 aprile 2004, causa C-496/99, *CAS Succhi di frutta*, ECLI:EU:C:2004:236, punto 63; Corte giust., 21 giugno 2022, causa C-817/19, *Ligue des droits humains*, ECLI:EU:C:2022:491, punto 146) e il principio di certezza del diritto (Corte giust., 24 luglio 2023, causa C-107/23, *Lin*, ECLI:EU:C:2023:606, punto 114).

⁵ Il principale strumento di *hard law* volto a tutelare i valori fondanti, com'è noto, è l'art. 7 TUE: sulla sua inefficacia, si vedano, ad esempio, S. CRESPI, *La protezione dello Stato di diritto nel sistema dell'Unione europea: cosa resta da fare?*, in *questa Rivista*, 2024; R. COMAN, P. THINUS, *Key Political and Legal Debates on Article 7 TEU in Times of Dissensus Over the Rule of Law*, in C., FASONE, A. DIRRI, Y. GUERRA, (eds.), *EU rule of law procedures at the test bench*, Cham, 2023. Per quanto attiene, invece, ai numerosi strumenti di *soft law*, si possono leggere una pluralità di contributi derivanti dalla medesima opera: M. SEROWANIEC, *The Shortcomings of the Rule of Law Framework and Dialogue*, in C., FASONE, A. DIRRI, Y. GUERRA, (eds.), *op. cit.*; Y. GUERRA, *Measuring*

tal senso, a fronte dell'inadeguatezza dei sistemi di *governance* tradizionali, e nelle more di una situazione di crisi, l'Unione ha fatto ricorso ad uno strumento che aveva già utilizzato con disinvoltura nella gestione dei rapporti con gli Stati membri che, a partire dal 2009, erano stati colpiti dalla crisi dei debiti sovrani⁶, ossia la condizionalità⁷.

I meccanismi di condizionalità, infatti, permettono di far leva sulle risorse che l'UE distribuisce ai suoi Stati membri, subordinandone la concessione al rispetto da parte del Paese membro di talune condizioni che, per quanto concerne maggiormente i fini del presente lavoro, impongono la tutela dei valori fondanti dell'UE⁸. In tal senso, le risorse che l'Unione distribuisce ai suoi Paesi membri assumono un ruolo peculiare, in quanto rappresentano lo strumento sul quale le istituzioni europee possono fare leva per garantire il rispetto dei valori fondanti dell'UE. Peraltro, sebbene l'obiettivo primario di queste forme di condizionalità sia, in molti casi, la tutela dello Stato di diritto, come evidenzieremo sinteticamente in questo paragrafo, in alcuni casi il riferimento è esteso alla tutela dei diritti fondamentali⁹.

Nel contesto del Quadro finanziario pluriennale 2014-2020, ad esempio, erano state introdotte forme di condizionalità *ex ante* generali¹⁰, ossia condizioni che si applicavano a tutti i Fondi strutturali, e che avevano la funzione di assicurare il rispetto del principio di antidiscriminazione, della parità di genere e della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità¹¹. Si trattava, quindi, di condizioni che avevano l'obiettivo specifico di assicurare

Justice? The EU Justice Scoreboard in the Light of the Performance-Based Approach, in C., FASONE, A. DIRRI, Y. GUERRA, (eds.), *op. cit.*; Y. M. CITINO, *The Prospective Impact of the Rule of Law Reports: A Tool to Be Fine-Tuned*, in C., FASONE, A. DIRRI, Y. GUERRA, (eds.), *op. cit.*; A. CAPATI, T. CHRISTIANSEN, *Enforcing the European Union's Rule of Law Through Economic Governance Mechanisms: The Role of the European Semester*, in C., FASONE, A. DIRRI, Y. GUERRA, (eds.), *op. cit.* Occorre oltremodo ricordare come la finalità di tutela dei principi fondanti dell'UE sia perseguita anche per mezzo degli strumenti giurisdizionali previsti dai Trattati, quali la procedura d'infrazione e il rinvio pregiudiziale.

⁶ Per far fronte alla crisi dell'Eurozona, l'UE ha adottato meccanismi di condizionalità in modo sistematico. Questo ha portato ad un ampio dibattito sulla natura giuridica degli strumenti adottati per dare esecuzione alle forme di condizionalità, nonché sulle conseguenze che l'utilizzo diffuso della condizionalità ha avuto sul rapporto di fiducia tra i cittadini europei e le istituzioni europee. Su questi temi e, più in generale, sulla risposta dell'UE alla crisi dei debiti sovrani, si vedano A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'Euro e le risposte dell'Unione europea*, in *DUE*, 2010; A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, in *DUE*, 2012; C. KILPATRICK, *The EU and its sovereign debt programmes: The challenges of liminal legality*, in *EUI Working Papers*, 2017; H. SCHEPEL, *The Bank, the Bond and the Bail-Out: On the Legal Construction of Market Discipline in the Eurozone*, in *Journal of Law and Society*, 2017; B. DE WITTE, T. BEUKERS, *The Court of Justice approves the European Stability Mechanism outside the EU legal order*, in *Common Market Law Review*, 2013; S. SACCHI, *Conditionality by other means: EU involvement in Italy's structural reforms in the sovereign debt crisis*, in *Comparative European Politics*, 2015.

⁷ Sull'utilizzo della condizionalità come strumento di *governance* grazie al quale far fronte a situazioni di crisi, si veda A. BARAGLIA, *Potestas v. Potentia: l'utilizzo della condizionalità in ordinamenti compositi*, in *DPCE Online*, 2021.

⁸ Sulla definizione e sulle varie accezioni della condizionalità è utile guardare a P. BECKER, *Conditionality as an Instrument of European Governance – Cases, Characteristics and Types*, in *JCMS*, 2024.

⁹ Un recente articolo analizza il rapporto che sussiste, nelle pronunce della Corte di giustizia, tra i valori fondanti sanciti dall'art. 2 TUE e la Carta dei Diritti Fondamentali: L. S. ROSSI, *"Concretised", "Flanked", or "Standalone"? Some Reflections on the Application of Article 2 TEU*, in *European Papers*, 2025.

¹⁰ In generale, una condizione si definisce *ex ante*, quando deve essere rispettata prima che il beneficio venga concesso (condizione *ex ante* positiva), o violata prima che la sospensione venga attuata (condizione *ex ante* negativa). In tal senso, P. BECKER, *op. cit.*

¹¹ Regolamento (UE) 1303/2013, del Parlamento europeo e del Consiglio, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo

il rispetto dei diritti fondamentali o di quegli strumenti che li tutelano. Tuttavia, esse non hanno trovato applicazione pratica nel corso del periodo finanziario di riferimento¹². Sempre in relazione al QFP 2014-2020, poi, si trovavano riferimenti alla tutela dei diritti fondamentali nelle linee guida redatte dalla Commissione nel 2016, su indicazione del Mediatore europeo¹³, ossia la «Guida all’osservanza della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea nell’attuazione dei fondi strutturali e di investimento europei»: si tratta di un manuale comprensivo di una serie di domande – la *checklist* dei diritti fondamentali – che le autorità nazionali avrebbero dovuto porsi per valutare se la loro attuazione dei Fondi strutturali fosse compatibile con le disposizioni della Carta¹⁴ e, nel caso in cui da tale attuazione ne derivasse una limitazione dei diritti fondamentali, se questa fosse legittima¹⁵.

Un cambio di paradigma significativo nella tutela dei diritti fondamentali per mezzo del bilancio, pur sempre all’insegna dei meccanismi di condizionalità, si è avuto a partire dal 2020¹⁶. Per quanto riguarda i Fondi strutturali, ad esempio, il sistema di condizioni *ex ante* è stato riformato, al fine di potenziarne l’efficacia pratica¹⁷. Dal punto di vista delle condizioni *ex ante* generali, ora nominate condizioni abilitanti orizzontali, oltre alla conferma della condizione che prescrive l’attuazione della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, è stata introdotta una nuova e significativa condizione, che impone l’effettiva

di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, 17 dicembre 2013, Allegato XI, parte II, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1303>.

¹² In generale, il sistema delle condizioni *ex ante* previsto nei fondi di coesione dal Regolamento (UE) 1303/2013 ha trovato scarsa applicazione, anche in ragione della stringente definizione di “condizionalità *ex ante* applicabile”, contenuta all’art. 2, punto 33 del Regolamento. Tale definizione ha portato molti Stati membri (responsabili dell’individuazione delle condizioni applicabili) a ritenere inapplicabili condizioni quali quelle sull’antidiscriminazione, in ragione del difetto di collegamento diretto con una priorità d’investimento dell’UE. In tal senso, M. FISICARO, *Beyond the Rule of Law Conditionality: Exploiting the EU Spending Power to Foster the Union’s Values*, in *European papers*, 2022.

¹³ Mediatore europeo, *Decisione del Mediatore europeo che chiude l’indagine di propria iniziativa OI/8/2014/AN relativa alla Commissione europea*, 2015, <https://www.ombudsman.europa.eu/it/decision/it/59836>.

¹⁴ Comunicazione della Commissione europea, Guida all’osservanza della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea nell’attuazione dei fondi strutturali e di investimento europei, 2016/C 269/01, punto 3, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0723\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0723(01)). In questa sede, infatti, la Commissione procede a chiarire come la compatibilità dell’azione condotta dalle autorità nazionali con la Carta debba essere valutata in ogni fase di attuazione dei Fondi: «nella redazione dei documenti di programmazione» (3.1), nell’istituzione «di sistemi di gestione, sorveglianza e controllo» (3.2) e nell’attuazione dei programmi (3.3). Inoltre, descrive anche le possibili conseguenze che derivano da una violazione della Carta: la possibilità di verificare la sussistenza di tale violazione in sede di giudizio – anche per mezzo di una procedura d’infrazione – e di attivare meccanismi di sospensione dei pagamenti (3.4).

¹⁵ Ivi, punto 4. Come chiarito dalla guida stessa, il ragionamento giuridico che deve essere seguito dalle autorità nazionali per valutare se la limitazione dei diritti fondamentali sia legittima rispecchia lo stesso ragionamento che, a tal fine, opera la Corte di giustizia. Innanzitutto, la limitazione del diritto fondamentale non può riguardare un diritto assoluto; inoltre, per essere legittima, la limitazione deve rispondere ad una finalità di interesse generale dell’UE (o deve essere strumentale a proteggere diritti e libertà altrui), deve essere necessaria e proporzionata alla realizzazione di tale finalità; infine, deve rispettare il contenuto essenziale del diritto fondamentale che risulta essere limitato.

¹⁶ Sul fatto che la pandemia di COVID-19 abbia accentuato le violazioni dello Stato di diritto in alcuni Paesi UE, si veda B. NASCIBENE, *Il rispetto della rule of law e lo strumento finanziario. La condizionalità*, in *questa Rivista*, 2021.

¹⁷ In tal senso, M. FISICARO, *op. cit.* Ad esempio, è stato rimosso il già citato requisito di applicabilità per le condizioni.

«applicazione e attuazione della Carta dei diritti fondamentali»¹⁸. Si tratta di uno strumento che, ad oggi, è stato applicato nei confronti dei due Paesi che hanno destato le maggiori preoccupazioni in materia di violazione dello Stato di diritto, ossia Polonia e Ungheria. Nel caso della Polonia sono state le stesse autorità nazionali ad evidenziare il mancato rispetto della condizione abilitante, portando alla sospensione di più di 76 miliardi di euro, successivamente sbloccati nel gennaio 2024, a seguito di una valutazione positiva della Commissione sul rispetto della condizione¹⁹. Più complessa e controversa è stata invece la vicenda ungherese: inizialmente la Commissione aveva evidenziato violazioni sistematiche dell'art. 47 della Carta, che tutela l'indipendenza e l'imparzialità della magistratura; aveva pertanto sospeso l'erogazione dei 21,9 miliardi di euro che sarebbero spettati al Paese magiaro²⁰. Tuttavia, come analizzeremo meglio in seguito, dopo alcune riforme promosse dal governo ungherese, parte dei fondi è stata erogata, mentre le restanti risorse sono rimaste congelate per violazioni attinenti all'art. 21 della Carta, che sancisce il divieto di discriminazione²¹.

Alla fine del 2020, inoltre, dopo complesse vicende negoziali, è stato approvato il Regolamento (UE) 2020/2092 «relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione»²². Si tratta di un meccanismo di condizionalità che è appunto generale, ossia suscettibile di coinvolgere qualunque tipologia di risorse che l'UE distribuisce ai suoi Stati membri. Tuttavia, stando alla lettera del titolo del Regolamento stesso, e alla base giuridica scelta, l'obiettivo dello strumento non è la tutela dello Stato di diritto, bensì la tutela del bilancio dell'UE²³. In particolar modo, come confermato dalle sentenze della Corte di giustizia che, in risposta ai ricorsi proposti da Polonia e Ungheria, hanno sancito la legittimità del Regolamento, al fine di attivare lo strumento, si richiede il requisito di un collegamento sufficientemente diretto tra la violazione dello Stato di diritto contestata e il danno arrecato, o che rischia di arrecare, alla sana gestione delle risorse europee²⁴. Per quanto attiene

¹⁸ Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti, 24 giugno 2021, Allegato III, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1060>.

¹⁹ Commissione europea, *Question and answers on rule of law and EU Funds for Poland*, 29 febbraio 2024 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_24_1223.

²⁰ L. DETRE, A. JAKAB, T. LUKÁCSI, *Comparing Three Financial Conditionality Regimes and their Application to Hungary: The Conditionality Regulation, the Recovery and Resilience Facility Regulation, and the Common Provisions Regulation*, in *Max Planck Institute For Comparative Public Law and International Law Research Paper Series*, 2023.

²¹ C. FASONE, M. SIMONCINI, *The Ambiguities of Conditionality as an Instrument of EU Internal Governance*, in C., FASONE, A. DIRRI, Y. GUERRA, (eds.), *op.cit.*

²² Regolamento (UE) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione, 16 dicembre 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020R2092>.

²³ La base giuridica adottata è l'art. 322, par. 1, lett. a) TFUE.

²⁴ La definizione di questo requisito è il frutto di una complessa vicenda negoziale. Una prima proposta di Regolamento era infatti pervenuta dalla Commissione nel 2018 (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, 2 maggio 2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018PC0324>). Il Consiglio, però, aveva evidenziato come tale proposta non fosse compatibile con la finalità di tutela del bilancio prevista dall'art. 322 TFUE, in quanto presentasse come obiettivo principale la tutela dello Stato di diritto: questo, secondo il Consiglio comportava profili di incompatibilità con l'art. 7 TUE (Parere del Servizio giuridico del Consiglio, 13593/18, nel fascicolo

all'applicazione pratica, il meccanismo previsto dal Regolamento (UE) 2020/2092 è stato attivato, ad oggi, solo nei confronti dell'Ungheria, a causa delle violazioni concernenti la legalità, la correttezza e la competitività del suo sistema di appalti pubblici, sospendendo così circa 6,3 miliardi di euro che sarebbero dovuti essere concessi al governo ungherese²⁵.

Anche nel sistema di *governance* del *NextGenerationEU*, la principale soluzione adottata dall'Unione per far fronte alle conseguenze economiche della pandemia di COVID-19, si riscontrano meccanismi volti a tutelare i valori fondanti dell'UE²⁶. Infatti, nell'ambito dei Piani nazionali di Ripresa e Resilienza, ossia negli strumenti che pianificano la distribuzione delle risorse stanziare con il *NextGenEU*, figura una disciplina dei traguardi e dei supertraguardi legati al rispetto dello Stato di diritto. In tal senso, il Dispositivo di Ripresa e Resilienza prevede che ogni singolo Paese individui, in accordo con la Commissione, un piano che predisponga gli obiettivi, in termini di riforme ed investimenti, che lo Stato membro si impegna a raggiungere, premesso che solo al raggiungimento di tali obiettivi la Commissione pagherà allo Stato la quantità di risorse concordata²⁷. Visto che l'art. 17 del Regolamento (UE) 2021/241²⁸ specifica che i «piani per la ripresa e la resilienza sono coerenti con le pertinenti sfide e priorità specifiche per paese individuate nell'ambito del semestre europeo», ecco che

interistituzionale 2018/0136(COD), 25 ottobre 2018, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13593-2018-INIT/it/pdf>). Il testo approvato nel 2020 recepisce allora le notazioni indicate dal Consiglio, costruendo un impianto orientato ad avere come unico obiettivo centrale la tutela del bilancio. Tale orientamento è stato confermato dalle due sentenze della Corte di giustizia, sui ricorsi promossi da Polonia e Ungheria (Corte giust., 16 febbraio 2022, causa C-156/21, *Ungheria/Parlamento e Consiglio*, ECLI:EU:C:2022:97; Corte giust., 16 febbraio 2022, causa C-157/21, *Polonia/Parlamento e Consiglio*, ECLI:EU:C:2022:98) che, al di là dei ragionamenti molto articolati e di spirito costituzionale sul ruolo dei valori sanciti dall'art. 2 TUE, hanno confermato la legittimità del Regolamento, chiarendo come la finalità della disposizione sia compatibile con la base giuridica selezionata. Sul tema esiste una vastissima letteratura; per citare solo alcuni dei contributi rilevanti: M. FISICARO, *Protection of the Rule of Law and 'Competence Creep' via the Budget: The Court of Justice on the Legality of the Conditionality Regulation*, in *European Constitutional Law Review*, 2022; A. BARAGGIA, M. BONELLI, *Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges*, in *German Law Journal*, 2022; T. NGUYEN, *The EU's new rule of law mechanism: How it works and why the "deal" did not weaken it*, Jacques Delors Centre Policy Brief, 2020; J. ŁACNY, *The Rule of Law Conditionality Under Regulation No 2092/2020—Is it all About the Money?*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, 2021; M. COLI, *Il regolamento condizionalità a protezione del bilancio europeo: quale prezzo per la tutela dello Stato di diritto nell'Unione europea?*, in *i Post di AISDUE*, 2022; J. ALBERTI, *Adelante, presto, con juicio. Prime considerazioni sulle sentenze della Corte di giustizia che sanciscono la legittimità del "Regolamento condizionalità"*, in *questa Rivista*, 2022; G. CONTALDI, *Le sentenze della Corte di giustizia sui ricorsi di Polonia e Ungheria e l'emersione del concetto di identità europea*, in G. CONTALDI, R. CISOTTA, (a cura di), *Courts, Values and European Identity*, in *questa Rivista*, 2022.

²⁵ L. DETRE, A. JAKAB, T. LUKÁCSI, *op. cit.* Nella decisione che ha predisposto la sospensione delle risorse (Consiglio dell'UE, *Decisione di esecuzione (UE) 2022/2506*, 15 dicembre 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D2506>), emergono anche le valutazioni in merito all'adeguatezza dello strumento utilizzato, visto e considerato che l'art. 6, par. 1 del Regolamento (UE) 2020/2092 prevede come questo meccanismo di condizionalità sia sussidiario rispetto ad «altre procedure previste dalla legislazione dell'Unione le consentano di proteggere più efficacemente il bilancio dell'Unione». Sul rapporto tra questo meccanismo di condizionalità e gli altri che coinvolgono la tutela dello Stato di diritto, si veda M. PREVIADELLO, *Tutela dello Stato di diritto, condizionalità e clausole trasversali per l'utilizzo dei fondi europei: il caso dell'Ungheria*, in *Quaderni AISDUE*, 2024.

²⁶ Sulla genesi del *NextGenerationEU*, è utile vedere L. CALZOLARI, F. COSTAMAGNA, *Luglio. La riforma del bilancio e la creazione di SURE e Next Generation EU*, in P. MANZINI, M. VELLANO (a cura di), *op. cit.*

²⁷ Questo meccanismo, che parte della dottrina definisce come *earmarking*, più che effettiva condizionalità, è descritto dall'art. 24 del Regolamento (UE) 2021/241. Sulla natura di questo meccanismo, si veda M. PATRIN, *Governance by funding. NGEU, solidarity and the EU institutional balance*, in *REBUILD Centre Working Paper*, 2023.

²⁸ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, 12 febbraio 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241>

quei Paesi che hanno ricevuto specifiche indicazioni in materia di tutela dello Stato di diritto nel contesto del Semestre europeo²⁹, hanno dovuto prevedere, nei propri Piani di Ripresa e Resilienza, obiettivi che ne dessero seguito³⁰. Inoltre, nei Piani nazionali di Polonia e Ungheria erano stati inseriti anche dei super-traguardi legati al rispetto dello Stato di diritto³¹: si tratta di una forma di condizionalità più incisiva, in quanto comporta la necessità, per il Paese membro, di adempiere al super-traguardo prima di poter ricevere un qualunque finanziamento previsto dal Piano. Ad oggi, l'Ungheria non ha raggiunto tutti i suoi super-traguardi, e quindi, dei poco più di dieci miliardi di euro previsti dal Piano ungherese, il Paese magiaro ha conseguito solo una minima frazione a titolo di prefinanziamento³².

In ultimo, per quanto esuli dalla logica della condizionalità come strumento di *governance* nei rapporti tra l'UE e i suoi Stati membri, è utile guardare ad un ulteriore strumento di tutela dei valori fondanti e dei diritti, che è frutto della revisione del Regolamento finanziario, operata nel 2024. Il Regolamento (UE) 2024/2509 prevede, all'art. 138, i criteri di esclusione che devono essere applicati dal responsabile di una procedura di aggiudicazione o attribuzione, in regime di gestione diretta o indiretta³³, nei confronti dei potenziali beneficiari finali di tale procedura³⁴. Tra questi criteri di esclusione ne figura uno che rappresenta una tutela dei valori dell'UE. Infatti, deve essere escluso dalla procedura un soggetto o un ente se «è stato accertato da una sentenza definitiva o decisione amministrativa definitiva che la persona o l'entità si è resa colpevole di gravi illeciti professionali per aver violato le leggi o i regolamenti applicabili o i principi deontologici della professione da essa esercitata o per aver tenuto qualsiasi condotta illecita che incida sulla sua credibilità professionale, qualora dette condotte denotino un intento doloso o una negligenza grave, compreso in particolare nelle ipotesi seguenti: (...) vi) per aver incitato alla discriminazione, all'odio o alla violenza nei confronti di un gruppo di persone o un membro di un gruppo o attività analoghe contrarie ai valori su cui si fonda l'Unione, sanciti

²⁹ Sul ruolo del Semestre europeo in materia di Stato di diritto, A. CAPATI, T. CHRISTIANSEN, *op. cit.*

³⁰ Al di là di quanto attiene al rispetto dello Stato di diritto, è opportuno sottolineare come il *NextGenEU* persegua, attraverso la condizionalità insita nel Dispositivo di Ripresa e Resilienza, la tutela di altri principi fondamentali, come la parità di genere. In tal senso, l'art. 18 del Regolamento (UE) 2021/241, che individua i criteri alla luce dei quali lo Stato deve motivare le scelte operate all'interno del Piano, specifica che il Paese debba fornire «una spiegazione del modo in cui le misure del piano per la ripresa e la resilienza dovrebbero contribuire alla parità di genere e alle pari opportunità per tutti, come pure all'integrazione di tali obiettivi, in linea con i principi 2 e 3 del pilastro europeo dei diritti sociali». Come evidenziato in, M. FISICARO, *Beyond the Rule of Law Conditionality: Exploiting the EU Spending Power to Foster the Union's Values*, in *European papers*, 2022, il richiamo al Pilastro europeo dei Diritti Sociali porta gli Stati membri che agiscono in attuazione del Dispositivo di Ripresa e Resilienza a prestare maggiore attenzione alla tutela di diritti civili e sociali, che sono stati raramente presi in considerazione nelle riflessioni condotte nell'ambito del Semestre europeo. Sul ruolo ricoperto dal Pilastro europeo dei Diritti Sociali nel *NextGenEU* si veda anche S. RAINONE, *From deregulatory pressure to laissez faire: the (moderate) social implications of the EU recovery strategy*, in *Italian Labour Law e-Journal*, 2022.

³¹ A. SCHWARCZ, *Rule of law-related "super milestones" in the recovery and resilience plans of Hungary and Poland*, Briefing requested by the CONT committee of the European Parliament, 2023.

³² I dati aggiornati sono reperibili sul sito della Commissione europea, nella sezione *Recovery and Resilience Scoreboard*: https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html.

³³ L'art. 62 del Regolamento (UE) 2024/2509 del Parlamento e del Consiglio che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione (rifusione), 23 settembre 2024, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202402509, chiarisce come la gestione delle risorse dell'UE possa avvenire direttamente (ad opera delle stesse istituzioni europee), in regime di gestione concorrente con gli Stati membri, oppure indirettamente. In quest'ultimo caso, la lettera c) dell'art. 62 chiarisce il novero di soggetti ai quali l'UE può affidare l'esecuzione del suo bilancio. L'art. 138 del Regolamento finanziario, come testimoniato dalla sua collocazione, si applica alle ipotesi di gestione diretta e indiretta.

³⁴ Art. 138, par. 1, Regolamento (UE) 2024/2509, *cit.*

dall'articolo 2 TUE, qualora tale illecito abbia un'incidenza sull'integrità della persona o dell'entità che influisce negativamente sull'esecuzione dell'impegno giuridico o rischia concretamente di pregiudicarla»³⁵. Con questa disposizione, quindi, il legislatore mira a escludere gli individui e gli enti che, sulla base di quanto accertato con sentenza o decisione amministrativa definitiva, abbiano tenuto condotte contrarie ai valori sanciti dall'art. 2 TUE³⁶.

L'*excursus* condotto in questo paragrafo testimonia come la sospensione o l'esclusione dalle risorse distribuite dall'UE al fine di tutelare i valori dell'Unione stessa, e i diritti fondamentali che questa riconosce, si sia affermata come una soluzione diffusa all'interno dell'ordinamento giuridico dell'Unione. Tra gli strumenti citati, sia il Regolamento condizionalità, ossia il Regolamento (UE) 2020/2092, che il Regolamento finanziario sono suscettibili di tutelare il bilancio dell'UE da un utilizzo potenzialmente in contrasto con il principio di Stato di diritto e con gli altri valori di cui all'art. 2 TUE, senza limitazione di tempo alcuna, ma comunque con i limiti strutturali insiti nella natura degli strumenti stessi. Il sistema previsto dal Dispositivo di Ripresa e Resilienza, invece, è destinato ad esaurirsi, in quanto il *NextGenerationEU* costituisce una soluzione limitata al periodo 2021-2026. Pertanto, se il legislatore continuerà a fare affidamento a meccanismi di tutela dei diritti fondamentali che coinvolgano il bilancio, questo dovrà emergere innanzitutto dalla disciplina che regolerà il prossimo Quadro finanziario pluriennale, per il periodo 2028-2034: per questo motivo è opportuno valutare quale ruolo abbia attribuito alla tutela dei diritti fondamentali la proposta della Commissione sul prossimo QFP.

3. Il nuovo Quadro finanziario pluriennale secondo la proposta della Commissione.

Come enunciato in introduzione, nell'estate del 2025 la Commissione ha pubblicato la proposta per il QFP 2028-2034, ossia il punto di partenza per i negoziati che porteranno il legislatore europeo ad adottare il nuovo Quadro finanziario pluriennale.

L'obiettivo della Commissione è riorganizzare la *governance* del QFP, nel tentativo di renderla più flessibile e, pertanto, maggiormente in grado di reagire alle emergenze che si possono manifestare nel corso di un periodo di tempo così dilatato³⁷. Inoltre, il nuovo Quadro finanziario deve essere, nelle intenzioni del proponente, capace di rispondere alle esigenze e agli obiettivi delle singole regioni d'Europa, e di potenziare la competitività dell'Unione europea, così come richiesto nel cosiddetto Rapporto Draghi³⁸.

³⁵ Art. 138, par. 1, lett. c) Regolamento (UE) 2024/2509, *cit.* La norma citata è funzionalmente molto diversa dai meccanismi riportati precedentemente. Qui, infatti, si ha a che fare con una disposizione che comporta l'esclusione di singoli soggetti, potenzialmente beneficiari delle risorse distribuite dall'Unione. Non si tratta dunque di un metodo di *governance* nei rapporti tra Unione europea e Stati membri.

³⁶ È opportuno riportare qui il testo completo dell'art. 2 TUE: «L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini».

³⁷ Commissione europea, *Un bilancio ambizioso per un'Europa più forte: 2028-2034*, comunicato stampa del 16 luglio 2025, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_25_1847.

³⁸ M. DRAGHI, *The future of European competitiveness Part B. In-depth analysis and recommendations*, Lussemburgo, 2024.

La proposta prevede quindi una suddivisione del QFP in tre voci: quella sulla coesione economica, sociale e territoriale, sull'agricoltura e sviluppo rurale, quella sulla competitività, e quella sull'Europa globale. A fianco di queste tre categorie, la Commissione ha inserito anche la proposta di decisione del Consiglio sul sistema delle risorse proprie, ex articolo 311 TFUE³⁹.

Ai fini di questo articolo, comunque, rileva soprattutto il nuovo sistema di *governance* che viene proposto per la gestione dei fondi di coesione ai quali, per la prima volta, vengono affiancate anche le risorse della Politica agricola comune. Per la gestione di queste risorse, infatti, verrebbe adottato un sistema di pianificazione che richiama quello attualmente utilizzato nel *NextGenerationEU*⁴⁰, Ciascun Paese, quindi, sarà chiamato a redigere, d'intesa con le autorità regionali e locali, un Piano di partenariato nazionale e regionale, «in cui definisce il proprio programma di riforme, investimenti e altri interventi»⁴¹. Tale Piano verrà poi valutato dalla Commissione che potrà chiedere allo Stato membro di predisporre delle modifiche⁴². Ad esito di questa procedura, la Commissione presenterà una proposta di decisione di esecuzione al Consiglio, in modo tale da recepire il Piano⁴³.

Per quanto la politica di coesione non sia, neppure allo stato attuale, del tutto scevra da elementi riconducibili al metodo della pianificazione⁴⁴, se la proposta presentata dalla Commissione venisse accettata, si assisterebbe ad un cambio radicale nella *governance* dei Fondi strutturali. Infatti, se da una parte il modello del *NextGenEU* garantisce una gestione della spesa che risulta essere mirata verso gli obiettivi predeterminati dallo Stato membro⁴⁵, dall'altra, come evidenziato da alcune voci critiche, si finirebbe con l'istituire un sistema su base nazionale suscettibile di condurre a disparità significative tra i 27 Paesi membri⁴⁶ e di marginalizzare il ruolo degli enti locali⁴⁷.

³⁹ Un'analisi dettagliata della suddivisione del *budget* proposto è reperibile in S. GALLO, J.L. BREUER, *EU budgetary politics caught between the 'policy-first' doctrine and the transfer doctrine: an analysis based on the European Commission's proposal for the multiannual financial framework 2028-2034*, in *Robert Schuman Centre for Advanced Studies Working Paper n. 40*, 2025. Tra i contributi che riflettono sulla proposta, è utile leggere anche P. ŽUBER, J. BACHTLER, e altri, *Will territorial cohesion survive after 2028? Assessing the implications of the reform of Cohesion Policy for future structural funds*, in *Geographia Polonica*, 2025; C. MENDEZ, J. BACHTLER, F. WISHLADE, *Cohesion Policy on the Rocks?*, Glasgow, 2025.

⁴⁰ S. GALLO, J.L. BREUER, *op. cit.* Sul metodo della pianificazione e sulla sua diffusione in quanto strumento di *governance* finanziaria nell'UE, si veda P. DERMINE, *The planning method: an inquiry into the constitutional ramifications of a new EU governance technique*, in *Common Market Law Review*, 2024.

⁴¹ Art. 21, Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per la coesione economica, sociale e territoriale, l'agricoltura e lo sviluppo rurale, la pesca e la politica marittima, la prosperità e la sicurezza per il periodo 2028-2034, COM(2025) 565 final, 16 luglio 2025, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9a2cb6e6-6b76-11f0-bf4e-01aa75ed71a1.0024.02/DOC_1&format=PDF

⁴² Ivi, art. 23, par. 1.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ In tal senso, P. DERMINE, *op. cit.*

⁴⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Un bilancio dell'UE dinamico per le priorità del futuro - Il quadro finanziario pluriennale 2028-2034*, COM(2025) 570 final, 16 luglio 2025, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0570>.

⁴⁶ In S. GALLO, J.L. BREUER, *op. cit.*, si evidenzia come la dottrina che ha studiato il Dispositivo di Ripresa e Resilienza abbia chiarito che tale strumento di *governance*, per quanto in grado di destinare risorse alle priorità di livello nazionale, non sia stato sufficiente per colmare le disparità tra le diverse regioni d'Europa. In tal senso, P. LEINO-SANDBERG, M. RUFFERT, *Next Generation EU and its constitutional ramifications: a critical assessment*, in *Common Market Law Review*, 2024.

⁴⁷ Queste critiche sono emerse, ad esempio, da una lettera indirizzata alla Presidente della Commissione il 30 ottobre 2025 da parte di quattro gruppi parlamentari. La lettera è stata pubblicata in Politico, *EU Parliament*

L'allineamento con il Dispositivo di Ripresa e Resilienza riguarda anche il rapporto che dovrebbe sussistere tra i Piani nazionali e, da una parte, le raccomandazioni specifiche per Paese emanate nel contesto del Semestre europeo (che, come abbiamo detto, possono riguardare il rispetto dello Stato di diritto)⁴⁸, dall'altra, il Pilastro europeo dei diritti sociali⁴⁹. Infatti, nella proposta di Regolamento, si legge che il Piano «risponde in modo efficace alla totalità o a un sottoinsieme significativo delle sfide individuate: (I) nel quadro del Semestre europeo, in particolare nelle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese rivolte allo Stato membro, comprese quelle relative al pilastro europeo dei diritti sociali»⁵⁰. Nel prevedere che il Piano debba affrontare tutte, o un «sottoinsieme significativo» delle sfide individuate, la proposta ricalca perfettamente la dicitura prevista dall'art. 19 del Regolamento (UE) 2021/241⁵¹. Se, quindi, tale disposizione ha il merito di introdurre una connessione tra il Piano nazionale e le priorità, anche attinenti alla tutela dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali, che lo Stato deve affrontare con il proprio documento programmatico, soffre anche del medesimo vizio che riguarda l'analogia disposizione presente nel Dispositivo di Ripresa e Resilienza: lascia cioè un margine di manovra che permette allo Stato di ignorare alcune raccomandazioni, in ragione dell'espressione «sottoinsieme significativo». In accordo con quanto previsto dalla proposta, quindi, all'interno dei Piani nazionali i Paesi dovranno prevedere dei traguardi legati al rispetto dello Stato di diritto, ove le raccomandazioni derivanti dal Semestre europeo ne evidenzino l'esigenza.

Tuttavia, i punti di contatto tra la proposta della Commissione e il Dispositivo di Ripresa e Resilienza, per quanto attiene alla tutela dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali, si esauriscono qui. Come abbiamo chiarito nel paragrafo precedente, infatti, nei Piani nazionali di Ripresa e Resilienza di alcuni Paesi, sono stati inseriti dei super-traguardi volti specificamente a garantire la tutela dello Stato di diritto. Significativamente, bisogna sottolineare come il Dispositivo di Ripresa e Resilienza non prevedesse, nella lettera della norma, la distinzione tra traguardi e super-traguardi, una distinzione che, quindi, si è affermata nella prassi. Per questo, l'assenza di un riferimento esplicito ai super-traguardi legati alla tutela dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali nella proposta della Commissione non comporta, di per sé, l'esclusione di tale forma di condizionalità dai Piani nazionali⁵². Tuttavia, il ricorso ai super-traguardi pare improbabile, soprattutto in ragione del fatto che la proposta prevede un diverso meccanismo di condizionalità orizzontale, che ricalca il modello attualmente in vigore nella politica di

demands changes to von der Leyen's budget proposal, document reveals, 30 ottobre 2025, <https://www.politico.eu/article/ursula-von-der-leyen-document-european-parliament-demands-changes-to-eu-budget-proposal/>.

⁴⁸ Si veda *supra*, nota 30.

⁴⁹ Sul rapporto tra NGEU e Pilastro europeo dei diritti sociali, si veda *supra*, nota 31.

⁵⁰ Art. 22, par. 2, lett. b), Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per la coesione economica, sociale e territoriale, l'agricoltura e lo sviluppo rurale, la pesca e la politica marittima, la prosperità e la sicurezza per il periodo 2028-2034, *cit.*

⁵¹ Più precisamente, il par. 3, lett. b) del suddetto art. 19 del Regolamento (UE) 2021/241, *cit.*: il par. 3, infatti, elenca i criteri alla luce dei quali la Commissione esprime una valutazione sul Piano nazionale di Ripresa e Resilienza presentato.

⁵² Per una definizione di super-traguardo e per uno studio sulle situazioni nelle quali sono stati predisposti super-traguardi funzionali alla tutela dello Stato di Diritto, si veda Relazione speciale della Corte dei conti europea n. 03/2024, *Lo Stato di diritto nell'UE; è migliorato il quadro per la tutela degli interessi finanziari dell'UE, ma permangono rischi*, https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2024-03/SR-2024-03_IT.pdf.

coesione. In tal senso, il prossimo paragrafo analizza le condizioni che figurano nella proposta della Commissione.

4. Condizioni orizzontali: tra continuità e innovazione.

La proposta della Commissione individua due diverse condizioni orizzontali. All'art. 8, infatti, è presente la "condizione orizzontale della Carta", mentre all'art. 9 è descritta la "condizione orizzontale dello Stato di diritto". Le procedure descritte per l'uno e per l'altro strumento sono simili, e ricalcano, per molti versi, la procedura indicata per la condizione abilitante orizzontale dell'attuazione della Carta nell'attuale QFP. Nonostante questo, è sicuramente opportuno prevedere un doppio binario in grado di tutelare sia lo Stato di diritto che i diritti fondamentali: da questo punto di vista, la proposta della Commissione si pone come un passo in avanti rispetto alla soluzione adottata nell'attuale QFP, che fa riferimento alla sola applicazione della Carta dei diritti fondamentali. Con un'esplicitazione della tutela dello Stato di diritto si supera ogni possibile lacuna che potesse dare adito ad interpretazioni restrittive della condizionalità e della sua applicabilità. Inoltre, la disposizione dell'art. 8, par. 8 prevede come, in caso di violazione della condizione orizzontale della Carta che costituisca anche violazione del principio di Stato di diritto, si applichi in via prioritaria la disciplina prevista dalla condizione dello Stato di diritto: per quanto questa soluzione risolva la possibile sovrapposizione tra i due istituti, pare irragionevole, come diremo, prevedere due diverse procedure, nonché attribuire priorità ad una di esse.

Come anticipato, la procedura per la valutazione del rispetto della condizione orizzontale della Carta segue il modello in vigore nel periodo finanziario in corso. In tal senso, la prima valutazione avviene ad opera dello Stato membro, che ha anche il compito di informare la Commissione in merito ad ogni cambiamento relativo al rispetto della condizionalità⁵³. Ove la Commissione ritenga che lo Stato non rispetti la condizione, notifica la sua valutazione allo stesso, prendendo in considerazione le informazioni che il Paese fornisce all'interno del Piano, in ragione delle indicazioni formulate nelle relazioni sullo Stato di diritto, e nelle raccomandazioni espresse nell'ambito del Semestre europeo⁵⁴. Entro due mesi da tale notifica, lo Stato coinvolto ha la possibilità di presentare osservazioni e misure correttive, tra cui anche la modifica del Piano⁵⁵. Entro i successivi due mesi la Commissione, se continua a ritenere che la condizione non sia soddisfatta, emette una decisione di esecuzione, con la quale attesta il mancato rispetto della condizione e individua le misure del Piano nazionale coinvolte da tale mancato soddisfacimento per le quali, quindi, i pagamenti saranno sospesi⁵⁶. Infatti, una volta assunta tale decisione, lo Stato, per quanto possa presentare le domande di pagamento collegate

⁵³ Art. 8, par. 1, Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per la coesione economica, sociale e territoriale, l'agricoltura e lo sviluppo rurale, la pesca e la politica marittima, la prosperità e la sicurezza per il periodo 2028-2034, *cit.* L'art. 8, par. 1 specifica che gli Stati membri «forniscono una valutazione di tali meccanismi, conformemente all'articolo 22, paragrafo 2, lettera q) [prescrizioni per il piano NRP], e informano la Commissione in merito a qualsiasi modifica che incida sul soddisfacimento della condizione orizzontale della Carta».

⁵⁴ Art. 8, par. 2, Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per la coesione economica, sociale e territoriale, l'agricoltura e lo sviluppo rurale, la pesca e la politica marittima, la prosperità e la sicurezza per il periodo 2028-2034, *cit.*

⁵⁵ *Ivi*, art. 8, par. 3.

⁵⁶ *Ivi*, art. 8, par. 4.

alle misure del Piano interessate, non riceverà i pagamenti corrispondenti fino a quando la condizione non sia stata soddisfatta⁵⁷. In tal senso, lo Stato ha l'onere di informare la Commissione circa il fatto di aver ottemperato alla condizione: la Commissione avrà due mesi di tempo per esprimere una valutazione e, se concorda con quanto riscontrato dal Paese membro, abroga la precedente decisione di non adempimento⁵⁸.

La procedura è leggermente più articolata per quanto riguarda la condizione orizzontale dello Stato di diritto: in questo caso, infatti, la Commissione non assume autonomamente la decisione di sospensione, ma predispone una proposta di decisione al Consiglio⁵⁹. Analogamente, per procedere all'abrogazione, la valutazione della Commissione deve essere seguita da una decisione del Consiglio⁶⁰. Tale onere aggiuntivo genera una discrasia procedurale con la condizione orizzontale della Carta che è difficile da giustificare. Questa procedura, tra l'altro, non è innovativa, in quanto ricalca il sistema istituito dal già menzionato regolamento condizionalità, ossia il Regolamento (UE) 2020/2092, che prevede proprio come la decisione sospensiva venga assunta dal Consiglio su proposta della Commissione⁶¹.

Il coinvolgimento, nella procedura di attivazione della condizione dello Stato di diritto, di un organo di matrice intergovernativa, e con forte connotazione politica, quale il Consiglio, può ricondursi al significativo peso politico che, come dimostra la prassi, viene attribuito alle ipotesi di violazione dello Stato di diritto⁶². Questa considerazione, congiuntamente alla già menzionata discrasia procedurale, testimonia come il coinvolgimento del Consiglio non sia quindi da ricondurre ad un apprezzabile intento di garantire un più ampio coinvolgimento istituzionale nell'attivazione dei meccanismi di condizionalità, ma semplicemente di assicurare una valutazione più squisitamente politica nel momento in cui sono coinvolte violazioni dello Stato di diritto. In tal senso, risulta allora ulteriormente problematica la soluzione disposta dall'art. 8, par. 8 della proposta, che assicura priorità alla condizione dello Stato di diritto sulla condizione della Carta, nel caso in cui entrambe siano applicabili: si configura infatti come un intento di far prevalere una procedura più politicizzata a fronte di violazioni, quali quelle che riguardano i diritti fondamentali, che dovrebbero essere soggette ad una valutazione tecnica, e non politica.

Questo aspetto, tra l'altro, non risulta essere l'unico elemento che la proposta riprende dal Regolamento condizionalità. Sia l'articolo 8 che l'articolo 9 della proposta, infatti, descrivono gli elementi che devono essere presi in considerazione per valutare il rispetto delle condizioni: tra questi, figura «l'incidenza effettiva o potenziale sulla sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o sui suoi interessi finanziari»⁶³. Questa dicitura, assente nella condizione abilitante orizzontale attualmente in vigore, richiama la finalità del Regolamento

⁵⁷ *Ivi*, art. 8, par. 5.

⁵⁸ *Ivi*, art. 8, par. 6.

⁵⁹ *Ivi*, art. 9, par. 4.

⁶⁰ *Ivi*, art. 9, par. 6.

⁶¹ Art. 6, par. 9 Regolamento (UE) 2020/2092, *cit.*

⁶² Nel prossimo paragrafo chiariremo come i meccanismi di condizionalità adottati in epoca post-pandemica abbiano *ab origine*, oppure sviluppino nella prassi, una natura transazionale, tale per cui la decisione di revocare la sospensione dei fondi nei confronti di uno Stato membro che non rispetta il principio di Stato di diritto, può essere dettata da esigenze di carattere politico che si manifestano nel rapporto tra lo Stato stesso e l'UE.

⁶³ Art. 8, par. 4, lett. a) e art. 9, par. 4, lett. a), Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per la coesione economica, sociale e territoriale, l'agricoltura e lo sviluppo rurale, la pesca e la politica marittima, la prosperità e la sicurezza per il periodo 2028-2034, *cit.*

condizionalità, che, come abbiamo chiarito al paragrafo due, è la tutela del bilancio dell'Unione. Per mezzo di questa frase, quindi, la Commissione intende mettere in luce come, in un contesto quale quello del Quadro finanziario pluriennale, la violazione dello Stato di diritto o della Carta dei diritti fondamentali viene valutata anche in ragione delle conseguenze che tale violazione comporta sulla sana gestione delle risorse dell'UE. Tuttavia, non arriva a definire come tale sana gestione costituisca l'obiettivo primario della condizionalità, come invece accade nel Regolamento (UE) 2020/2092. L'altro requisito alla luce del quale la Commissione valuta l'attivazione della condizionalità è dato dalla natura, durata, gravità e portata della violazione⁶⁴.

Anche un'altra disposizione sembra ripercorrere il modello del Regolamento condizionalità, ossia quella che fissa un termine entro il quale lo Stato deve porre rimedio alla violazione, pena la perdita definitiva delle risorse stanziare. L'art. 7, par. 3 del Regolamento (UE) 2020/2092 chiarisce infatti che gli «impegni sospesi dell'anno n non possono essere iscritti in bilancio oltre l'anno n+2.» La proposta della Commissione chiarisce invece come se la decisione di sospensione «non è stata abrogata entro un anno dalla sua adozione, la Commissione riduce proporzionalmente il contributo finanziario dell'Unione destinato allo Stato membro per quanto riguarda le misure specifiche in questione o, in relazione al sostegno sotto forma di prestito, adotta qualsiasi misura disponibile nell'ambito dell'accordo di prestito»⁶⁵. Tuttavia, la portata di questa disposizione è attenuata da quanto indicato all'art. 15 della proposta, ossia dal fatto che i fondi sospesi in ragione dei meccanismi di condizionalità previsti dagli articoli 8 e 9, nonché quelli sospesi in ragione del Regolamento condizionalità, possano essere utilizzati nell'ambito di altri programmi.⁶⁶ Tale soluzione è stata criticata nella già menzionata lettera redatta da quattro gruppi parlamentari⁶⁷, nonostante la proposta preveda un doppio ordine di garanzie in merito alla gestione di questi fondi: infatti, l'articolo 15 chiarisce come tali risorse non siano in gestione concorrente con lo Stato, bensì confluiscono in fondi «attuati in regime di gestione diretta o indiretta», e vengano attribuiti «in particolare» a quei programmi che sostengono «la democrazia, la società civile, i valori dell'Unione o la lotta contro la corruzione in Europa».⁶⁸

È invece in continuità con il modello di condizionalità in vigore nell'attuale QFP, la soluzione secondo la quale il rispetto della condizione debba essere garantito durante l'intera durata del periodo finanziario. Tale prescrizione, che è attestata nel novero dei «Principi orizzontali» indicati all'art. 7 della proposta⁶⁹, nonché negli articoli che descrivono le due

⁶⁴ *Ivi*, art. 8, par. 4, lett. b) e art. 9, par. 4, lett. b).

⁶⁵ *Ivi*, art. 8, par. 7 e, analogamente, art. 9, par. 7.

⁶⁶ *Ivi*, art. 15, par. 4.

⁶⁷ La lettera è stata pubblicata in Politico, *EU Parliament demands changes to von der Leyen's budget proposal, document reveals*, 30 ottobre 2025, <https://www.politico.eu/article/ursula-von-der-leyen-document-european-parliament-demands-changes-to-eu-budget-proposal/>, e recita: «*Breaches of Rule of Law should, as a principle, lead to automatic decommitments and we insist that there shall be no reshuffling of EU funds suspended due to Rule of Law breaches*».

⁶⁸ Art. 15, par. 4, Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per la coesione economica, sociale e territoriale, l'agricoltura e lo sviluppo rurale, la pesca e la politica marittima, la prosperità e la sicurezza per il periodo 2028-2034, *cit.*

⁶⁹ *Ivi*, art. 7, par. 1, che recita: «Gli Stati membri elaborano le misure del piano NRP e del piano Interreg in modo da garantire il rispetto:

(a) dei principi dello Stato di diritto di cui all'articolo 2, lettera a), e all'articolo 3 del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092;

(b) dei diritti, delle libertà e dei principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

condizioni⁷⁰, costituisce il frutto di un'evoluzione della disciplina sulla condizionalità nella politica di coesione: nel periodo 2014-2020, infatti, era stato fissato un termine entro il quale gli Stati avrebbero dovuto garantire il rispetto delle condizioni, impedendo, di fatto, di valutare il rispetto continuativo delle condizioni anche al di là del termine indicato⁷¹.

A differenza di quanto accade per il periodo finanziario in corso e, a dire il vero, anche del precedente, gli allegati della proposta di Regolamento non presentano una lista dei criteri di adempimento necessari per valutare il rispetto delle condizioni. Questo porta quindi a mantenere, come unici criteri rilevanti, quelli elencati nell'articolato, e già menzionati, di incidenza effettiva o potenziale sul bilancio e di natura, gravità, portata e durata della violazione. Tuttavia, questi criteri attengono alla valutazione della Commissione e sono strumentali anche a determinare le misure che dovranno essere interessate da una sospensione. Ciò che manca è un elenco di criteri che sia gli Stati membri, sia la Commissione possano prendere come riferimento per valutare se sussiste la violazione. Per quanto siano carenti e insufficienti per formulare una considerazione adeguata sul rispetto della condizione, nell'attuale periodo finanziario, alla condizione orizzontale dell'attuazione della Carta, sono associati, in quanto criteri di adempimento, la presenza di «modalità per garantire la conformità dei programmi sostenuti dai Fondi e della loro attuazione alle pertinenti disposizioni della Carta» e di «modalità di rendicontazione al comitato di sorveglianza in merito a casi di operazioni sostenute dai Fondi non conformi alla Carta e denunce riguardanti la Carta»⁷². L'assenza di un qualunque criterio utile a valutare la sussistenza della violazione, o ad attestare la presenza di meccanismi in grado di prevenirla, rende particolarmente ampio il margine di discrezionalità che si attribuisce allo Stato membro prima, e alla Commissione poi. In assenza di un novero esteso di criteri, o di adeguate linee guida, infatti, la valutazione potrebbe essere condotta sulla base di un confronto discrezionale con la nozione di Stato di diritto o con le singole disposizioni della Carta. In altre parole, chi opera la valutazione non avrebbe altro parametro o altre istruzioni se non i principi e i diritti fondamentali con i quali la compatibilità dell'azione statale deve essere valutata. Questo risulta essere oltremodo complesso considerando l'ampiezza delle nozioni con le quali ci si deve confrontare⁷³.

Gli Stati membri rispettano tali diritti, libertà e principi in tutte le fasi della preparazione e dell'attuazione dei rispettivi piani».

⁷⁰ *Ivi*, art. 8, par. 1 («Gli Stati membri istituiscono e mantengono meccanismi efficaci per garantire la conformità delle misure sostenute dai propri piani e della loro attuazione alle pertinenti disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in tutte le fasi dell'attuazione del Fondo») e art. 9, par. 1 («Gli Stati membri garantiscono il rispetto dei principi dello Stato di diritto di cui all'articolo 2, lettera a), e all'articolo 3 del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 in tutte le fasi dell'attuazione del Fondo»).

⁷¹ In tal senso, M. FISICARO, *Beyond the Rule of Law Conditionality: Exploiting the EU Spending Power to Foster the Union's Values*, in *European papers*, 2022.

⁷² Regolamento (UE) 2021/1060, Allegato III. In tal senso, occorre precisare che il comitato di sorveglianza è l'organo predisposto da ogni Stato membro per verificare l'adeguata attuazione del programma, mentre, in accordo con l'art. 69, par. 7 dello stesso Regolamento si deve intendere per denuncia «qualsiasi controversia tra beneficiari potenziali e selezionati (...) con terzi in merito all'attuazione del programma o delle relative operazioni». Quindi, i criteri di adempimento, in questo caso, sono soltanto gli strumenti attraverso i quali eventuali violazioni della Carta che rilevano per gli obiettivi della politica di coesione possano essere prevenute, oppure evidenziate.

⁷³ È interessante notare come, per quanto attiene alla nozione di Stato di diritto, la proposta della Commissione riprenda la definizione di Stato di diritto che è presente nel Regolamento (UE) 2020/2092. Come già discusso nel secondo paragrafo, infatti, la nozione di Stato di diritto è sempre stata di difficile definizione, ed è stata la giurisprudenza della Corte di giustizia ad avere un impatto determinante nel definire quali principi debbano essere

5. Criticità ereditate e irrisolte.

Dall'analisi condotta nei paragrafi precedenti emerge come, per quanto gli apporti dei meccanismi presenti nel Regolamento condizionalità e nel Dispositivo di Ripresa e Resilienza siano stati significativi, la proposta della Commissione prende come principale modello lo strumento di condizionalità introdotto nel QFP attualmente in vigore. Come abbiamo detto, però, l'esperienza relativa all'applicazione pratica di questo meccanismo nei confronti dell'Ungheria ha reso evidenti le criticità strutturali dello stesso.

Abbiamo già ricordato, infatti, come la Commissione avesse ritenuto di sospendere l'erogazione all'Ungheria di tutte le risorse previste nei fondi di coesione, eccettuando una pluralità di situazioni critiche legate al rispetto dell'indipendenza e imparzialità della magistratura⁷⁴. In particolar modo, essa aveva messo in evidenza come vi fossero problematiche attinenti al difetto di autonomia dei giudici della Corte Suprema, all'eccessiva concentrazione di potere nelle mani del Presidente dell'Ufficio Giudiziario Nazionale⁷⁵, al fatto che la Corte Suprema avesse la possibilità di esaminare in via preliminare i rinvii pregiudiziali che le corti di grado inferiore promuovono alla Corte di giustizia dell'UE, e al fatto che le autorità amministrative potessero impugnare le pronunce dei giudici di fronte alla Corte Costituzionale, che è significativamente influenzata dal potere politico⁷⁶.

Tuttavia, nel dicembre 2023, la Commissione ha operato un'ulteriore valutazione e ha determinato che, a seguito delle riforme sul sistema giudiziario predisposte dal Governo ungherese, il Paese avesse superato le criticità originariamente individuate: pertanto la Commissione ha garantito all'Ungheria la possibilità di ottenere pagamenti per 10,2 miliardi di euro⁷⁷. Contestualmente, però, sono state evidenziate ulteriori violazioni della condizione abilitante da parte dell'Ungheria, con riferimento all'art. 21 della Carta, che sancisce il divieto di discriminazione, in ragione della legge ungherese sulla protezione dei minori e sul contrasto alla pedofilia, che presenta profili discriminatori nei confronti della comunità LGBT⁷⁸. La

ricondotti a questo valore fondamentale (si veda *supra*, nota 4). Il fatto che la Commissione, nella sua proposta, faccia riferimento alla definizione di Stato di diritto che il legislatore ha introdotto nel Regolamento condizionalità testimonia come, almeno per quanto attiene al diritto derivato, tale nozione abbia ad oggi una definizione chiara.

⁷⁴ Si veda *supra*, nota 21.

⁷⁵ Come evidenziato in S. PENASA, *L'amministrazione della giustizia in Ungheria: un sistema istituzionale "bicefalo" di derivazione "democratico-illiberale"*, in *DPCE Online*, 2020: «si prevede l'istituzione di un organo monocratico – il Presidente dell'Ufficio Giudiziario Nazionale – che risulta titolare pressoché esclusivo delle competenze relative all'amministrazione della giustizia, il quale, pur dovendo essere selezionato all'interno del corpo dei giudici, a causa della sua nomina di derivazione parlamentare rappresenta un canale di politicizzazione della gestione dell'attività giudiziaria e dello status dei giudici».

⁷⁶ C. FASONE, M. SIMONCINI, *op. cit.* Come evidenziato in L. DETRE, A. JAKAB, T. LUKÁCSI, *op. cit.*, le violazioni dell'art. 47 della Carta contestate all'Ungheria nell'ambito della valutazione sul rispetto della condizione abilitante, e quindi le riforme richieste allo Stato membro, rispecchiano i super-traguardi richiesti allo stesso Paese nell'ambito del Dispositivo di Ripresa e Resilienza, in quanto le criticità in questione sono state evidenziate nell'ambito delle raccomandazioni specifiche (CSRs) previste dal Semestre europeo. L'art. 12, par. 1 del Regolamento (UE) 2021/1060, infatti, nel definire i parametri in ragione dei quali la Commissione valuta il *Partnership Agreement*, prevede che «la Commissione tiene conto in particolare del modo in cui lo Stato membro intende dar seguito alle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese».

⁷⁷ C. FASONE, M. SIMONCINI, *op. cit.*

⁷⁸ La disposizione ungherese in questione è oggetto di una procedura d'infrazione avviata dalla Commissione (si tratta del C-769/22), che è stata attenzionata dalla dottrina principalmente per il fatto che, nel ricorso, la Commissione ha invocato l'art. 2 TUE come parametro autonomo alla luce del quale valutare la legittimità della legge in questione. Sul tema, si veda L. S. ROSSI, *op. cit.*; F. DE CECCO, *Added value(s)? On the Hearing in*

Commissione ha inoltre contestato la violazione dell'art. 13 della Carta, che tutela la libertà accademica e dell'art. 18 della Carta, che sancisce il diritto d'asilo⁷⁹. Pertanto, l'erogazione della restante parte dei fondi destinati all'Ungheria rimane sospesa.

La decisione, da parte della Commissione, di consentire il pagamento di parte delle risorse previste dai Fondi di coesione, in conseguenza delle riforme operate dal legislatore ungherese in materia di indipendenza del sistema giudiziario, ha però incontrato l'opinione sfavorevole del Parlamento europeo⁸⁰. In tal senso, il Parlamento, dopo aver approvato una risoluzione in cui ha contestato la decisione della Commissione⁸¹, ha proposto un ricorso per annullamento nei confronti della decisione con la quale la Commissione ha attestato la possibilità per l'Ungheria di ricevere i rimborsi. Il ricorso, presentato il 25 marzo 2024 (C-225/24), si fonda su tre motivi. Con il primo motivo, il Parlamento contesta la violazione, da parte della Commissione, dell'art. 9, par. 1 del Reg. (UE) 2021/1060, che impone il rispetto della Carta nell'attuazione dei Fondi di coesione, e contesta errori manifesti di valutazione, commessi dalla Commissione nel valutare positivamente il rispetto della condizione abilitante orizzontale del rispetto della Carta «in relazione alle carenze in termini di indipendenza della magistratura» ungherese. Con il secondo motivo, il Parlamento contesta un difetto di motivazione nella decisione della Commissione, che «si limita a elencare le modifiche che sono state apportate alla legislazione e alle norme ungheresi, ma non fornisce alcuna spiegazione sostanziale che permetta al lettore di comprendere le ragioni alla base della valutazione positiva della condizione abilitante orizzontale». Con il terzo motivo, invece, il Parlamento adduce uno sviamento di potere da parte della Commissione, sostenendo che questa ha espresso una valutazione positiva circa il rispetto della condizione abilitante «in cambio della revoca del veto da parte dell'Ungheria su alcune urgenti decisioni richiedenti l'unanimità in seno al Consiglio europeo».

Al di là della decisione che la Corte adotterà in risposta a questa azione per annullamento, dalle contestazioni del Parlamento emergono alcune criticità strutturali legate al meccanismo di condizionalità, le quali rischiano di ripresentarsi anche nell'ambito del QFP 2028-2034. La dottrina, infatti, ha evidenziato come la decisione di sbloccare parte dei Fondi a favore dell'Ungheria sia pervenuta prima ancora che si concludesse la fase di dialogo tra Commissione ed Ungheria, volta ad accertare l'effettiva portata delle riforme del sistema giudiziario⁸². Inoltre, alcune riforme sono entrate in vigore successivamente rispetto alla valutazione positiva da parte della Commissione, tanto che quest'ultima aveva incaricato un esperto al fine di condurre una valutazione sull'effettiva attuazione di alcune riforme entro il

Commission v Hungary, Verfassungsblog, 5 dicembre 2024; in attesa della sentenza della Corte, è utile anche leggere le conclusioni dell'Avvocato generale: Conclusioni dell'Avvocato generale T. Čapeta nella causa C-769/22, *Commissione/Ungheria*, ECLI:EU:C:2025:408. Dietro alla scelta ungherese di predisporre determinate riforme, nell'ottica di conseguire parte dei finanziamenti sospesi, ma di non attuarne altre, che comporterebbero un costo politico per il partito di maggioranza superiore rispetto al costo economico della sospensione, si veda K. KORANYI, *The limits of EU rule of law financial sanctions: how economic and political costs shaped Hungary's selective compliance strategy*, in *Journal of European Public Policy*, 2025.

⁷⁹ C. FASONE, M. SIMONCINI, *op. cit.*

⁸⁰ M. PREVIATELLO, *op. cit.*

⁸¹ Risoluzione del Parlamento europeo del 18 gennaio 2024 sulla situazione in Ungheria e sui fondi dell'UE congelati - 2024/2512(RSP), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0053_IT.pdf.

⁸² M. PREVIATELLO, *op. cit.*

mese di giugno 2024⁸³. Sembra, quindi, che la Commissione, nel momento in cui ha deciso di concedere parte delle risorse dei Fondi di coesione all'Ungheria, nel dicembre 2023, non avesse a disposizione tutti gli elementi necessari per valutare l'effettiva portata delle riforme⁸⁴. Questa considerazione sembra essere condivisa dal Parlamento europeo che, sia nella Risoluzione, che nel ricorso per annullamento sopra menzionati, ha fatto riferimento ad un difetto di motivazione della decisione.

Dietro a questo difetto di trasparenza, il Parlamento evidenzia, nel terzo motivo del ricorso per annullamento, uno sviamento di potere da parte della Commissione. La dottrina precisa come il terzo motivo del ricorso chieda alla Corte di valutare se dietro alla decisione della Commissione non si celino ragioni di carattere politico, invece che di carattere tecnico⁸⁵. Se cioè, la scelta di sbloccare parte dei Fondi di coesione sia dovuta al tentativo, da parte della Commissione, di ottenere un atteggiamento più collaborativo da parte dell'Ungheria in situazioni nelle quali lo Stato membro in questione potrebbe porre il veto in sede di Consiglio europeo, con particolare riferimento alla procedura di avvio dei negoziati di adesione per Moldavia e Ucraina⁸⁶.

Se questo fosse vero, emergerebbe allora un utilizzo patologico del meccanismo di condizionalità da parte della Commissione, un utilizzo tale da snaturare significativamente il meccanismo stesso. Infatti, parte della dottrina ha evidenziato come, a differenza degli altri strumenti condizionali volti a tutelare lo Stato di diritto, la condizione abilitante del rispetto della Carta non sia espressione di un approccio transazionale alla tutela dello Stato di diritto⁸⁷. L'approccio transazionale comporta un intento delle parti (l'UE e lo Stato membro) di raggiungere un'intesa per mezzo di trattative, nell'ambito delle quali ciascuna parte cerca di massimizzare i guadagni e minimizzare i sacrifici⁸⁸. Il ricorso a questo approccio nella gestione della crisi dello Stato di diritto emerge in modo evidente in uno strumento come il Dispositivo di Ripresa e Resilienza, nell'ambito del quale lo Stato membro, per quanto parte più debole, ha comunque avuto il compito di redigere il testo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, che poi è stato sottoposto alla valutazione della Commissione e all'approvazione del Consiglio⁸⁹. Altro discorso dovrebbe valere, invece, per la condizionalità interna alla politica di coesione, ove, al di là della valutazione che ciascuno Stato membro può operare circa il rispetto delle condizioni, è in ultima istanza la presa di posizione della Commissione che rileva al fine di determinare se sia necessario operare il trattenimento dei Fondi, alla luce del meccanismo di condizionalità delineato dal legislatore europeo⁹⁰. Tuttavia, se la Commissione fosse disposta ad esprimere valutazioni di carattere pienamente discrezionale, e ad utilizzare la sospensione dei Fondi come strumento per esercitare pressione politica nei confronti di uno Stato membro o se, viceversa, uno Stato membro facesse leva sul suo potere di veto per conseguire risorse

⁸³ *Ibidem.*

⁸⁴ *Ibidem.*

⁸⁵ *Ibidem.*

⁸⁶ *Ibidem.*

⁸⁷ P. THINUS, *The EU's Transactional Approach to Rule of Law Spending Conditionality in the 2020s*, in *JCMS*, 2024.

⁸⁸ *Ibidem.*

⁸⁹ *Ibidem.*

⁹⁰ *Ibidem.*

economiche che, in ragione di una valutazione tecnica, dovrebbero essere sospese, ecco che si attribuirebbe alla condizionalità della politica di coesione una natura transazionale che, *ab origine*, non le appartiene.

A fronte delle criticità emerse dalla prassi relativa all'applicazione della condizione abilitante della Carta, la Commissione non sembra aver predisposto, nella sua proposta, delle modifiche significative in grado di vincolare la propria decisione a parametri tecnici e, quindi, a limitare la natura potenzialmente transazionale dello strumento. È vero che il modello di *governance* proposto richiama la natura transazionale del Dispositivo di Ripresa e Resilienza: tuttavia, al di là dei traguardi relativi allo Stato di diritto che potrebbero confluire nei Piani nazionali, il modello di condizionalità al quale si fa maggiore affidamento è quello tuttora vigente nella politica di coesione, che non è caratterizzato da alcun intento transazionale. È altresì vero che, ai sensi della proposta, una delle due condizioni viene attivata su decisione del Consiglio, a partire da un'iniziativa della Commissione: come abbiamo detto, questa soluzione non è stata contemplata con l'intento di garantire un più ampio coinvolgimento istituzionale ma, probabilmente, con quello di attribuire un ruolo rilevante, nell'applicazione della condizione dello Stato di diritto, ad un'istituzione di stampo intergovernativo. Questa soluzione rende ancora più marcata la natura transazionale dello strumento. Proprio per questo motivo, risulta essere ancora più rilevante predisporre dei criteri ed una procedura specifici e altamente dettagliati, suscettibili di assicurare una valutazione puramente tecnica sul mancato rispetto delle condizioni, sia in fase di sospensione, che in fase di abrogazione della decisione sospensiva.

6. Conclusioni.

A partire dal periodo post-pandemico, l'Unione europea ha fatto affidamento principalmente a meccanismi di condizionalità, per contrastare le conseguenze della crisi dello Stato di diritto che si è affermata in modo sistemico presso alcuni dei suoi Paesi membri. La proposta della Commissione che è stata oggetto di analisi in questo contributo testimonia come la condizionalità sarà uno strumento fondamentale per la tutela dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali anche nel prossimo futuro. Tuttavia, forse a causa della natura preliminare della proposta, e a causa dell'ancora scarsa esperienza applicativa dei meccanismi di condizionalità adottati con questo fine, manca una soluzione che sia in grado di assicurare una tutela uniforme dei valori fondanti dell'Unione, facendo leva sulle risorse che questa distribuisce tra i suoi Paesi membri. In altre parole, è come se per sopperire ai difetti che un singolo strumento condizionale può avere, si cercasse di introdurre una pluralità di meccanismi di condizionalità, nella speranza che il moltiplicarsi degli strumenti permetta di colmare l'inefficacia di ciascun singolo meccanismo. E così, nel nuovo QFP potremmo avere Piani nazionali con traguardi legati allo Stato di diritto e alla tutela dei diritti fondamentali, potremmo avere (per quanto sia improbabile, ma nemmeno assolutamente escluso) anche dei super-traguardi con lo stesso obiettivo; e poi vi potrebbero essere le condizioni orizzontali, che ripercorrono il modello della condizione abilitante attualmente in vigore, ma lo modificano con apporti derivanti da altri meccanismi; e vi è, ovviamente, il Regolamento condizionalità che, in quanto strumento di natura sussidiaria

rispetto agli altri⁹¹, dovrebbe rappresentare l'ultimo baluardo difensivo per la tutela dello Stato di diritto, almeno per quanto attiene alla condizionalità. Infatti, non bisogna dimenticare tutti quegli altri strumenti di *hard* e *soft law* che, al netto della loro inefficacia, comunque si occupano di tutelare i valori dell'UE. Un armamentario di tale portata, tuttavia, non è necessariamente in grado di colmare i difetti dei singoli strumenti, soprattutto se non si affrontano alcune problematiche che sono alla base di questi meccanismi: una su tutte, l'eccessiva discrezionalità che può portare le istituzioni coinvolte a condurre ragionamenti di carattere politico nel momento in cui sono chiamate a dare esecuzione alle condizioni. Come dimostrato dal caso ungherese, infatti, tale atteggiamento, per quanto possa portare a qualche miglioramento nel rispetto dello Stato di diritto e nella tutela dei diritti fondamentali, non è comunque sufficiente a risolvere una crisi sistemica. Inoltre, il moltiplicarsi di meccanismi di condizionalità, soprattutto nel settore della politica di coesione, conferma la tendenza, ormai affermata, per la quale, nei rapporti tra l'Unione e i suoi Paesi membri, i principi di solidarietà e leale cooperazione abbiano lasciato spazio ad una solidarietà condizionata⁹².

Pertanto, a partire dalla proposta che abbiamo analizzato, sarebbe utile che il proponente chiarisse una pluralità di questioni aperte. Innanzitutto, è opportuno che la Commissione spieghi perché, a fronte di un impianto di *governance* che segue il modello del Dispositivo di Ripresa e Resilienza, non sia opportuno istituzionalizzare all'interno della proposta l'istituto dei super-traguardi volti a tutelare lo Stato di diritto e i diritti fondamentali, che potrebbero rappresentare una forma di condizionalità più incisiva. In secondo luogo, con riferimento alle due condizioni orizzontali proposte, occorre chiarire perché si sia scelto di individuare una procedura di attivazione differente. Sarebbe infatti preferibile adottare per entrambe la procedura aggravata, che coinvolge il Consiglio: per quanto tale soluzione sia proceduralmente più onerosa, potrebbe aiutare a garantire una maggiore trasparenza, se accompagnata dall'individuazione di criteri adeguati. Infine, e soprattutto, è necessario indicare i criteri di adempimento per ciascuna delle condizioni orizzontali, nonché una procedura vincolante da seguire per ogni valutazione che, nel corso del QFP, venga attuata sul rispetto della condizione.

Per concludere, quindi, è importante che le istituzioni che sono coinvolte nei negoziati, e che arriveranno a definire l'impianto normativo del nuovo QFP prendano in considerazione le criticità che sono emerse nella prassi applicativa degli strumenti di condizionalità che, fino ad oggi, hanno trovato attuazione. Solo a partire da queste considerazioni, infatti, sarà possibile

⁹¹ Si veda *supra*, nota 26.

⁹² Il tema dell'impatto che la condizionalità ha avuto sul principio di solidarietà, soprattutto nell'ambito della politica di coesione, meriterebbe un approfondimento a sé stante. La dottrina, già durante il periodo finanziario 2014-2020, evidenziava come la dicotomia secondo la quale i rapporti tra UE e Paesi terzi fossero regolati sulla base della condizionalità, mentre i rapporti tra UE e Stati membri fossero regolati per mezzo di solidarietà e leale cooperazione fosse superata, a causa dell'utilizzo sempre più sistematico della condizionalità. In ragione della condizionalità, infatti, lo Stato membro che risulta essere inadempiente rispetto ai suoi obblighi non viene sanzionato per mezzo delle procedure previste dai Trattati, ma subisce la sospensione di Fondi che costituiscono un suo diritto derivante dallo *status* di membro dell'UE. In tal senso, V. VIŤA, *Revisiting the Dominant Discourse on Conditionality in the EU: The Case of EU Spending Conditionality*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2017. Con un affermarsi sempre più significativo della condizionalità nell'ambito della politica di coesione, quindi, il principio di solidarietà, che è alla base della coesione, viene reinterpretato nell'ottica di una solidarietà condizionata: sostanzialmente, l'Unione opera un bilanciamento tra principio di solidarietà ed esigenza di far leva sulle risorse economiche che dispensa agli Stati membri, al fine di tutelare i suoi valori fondamentali. L'esito di tale bilanciamento emerge dai meccanismi di condizionalità più o meno incisivi che si pongono a tutela dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali.

delineare meccanismi di condizionalità che siano davvero in grado di tutelare i diritti fondamentali, contrastare la crisi dello Stato di diritto e anche prevenirne l'inasprimento.