



MARIO CARTA\*

## QUALCHE CONSIDERAZIONE SULLA TUTELA DELLO STATO DI DIRITTO ATTRAVERSO GLI STRUMENTI FINANZIARI NELL'UNIONE EUROPEA

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Gli attuali strumenti di intervento nel caso di violazioni della *rule of law* nell'UE. - 3. Le misure di sospensione dei Fondi strutturali e di investimento europei (SIE) - 4. La tutela del bilancio dell'Unione e lo Stato di diritto in una recente proposta di regolamento della Commissione. - 5. Conclusioni.

### 1. Premessa

Le recenti criticità in merito al rispetto della *rule of law* in alcuni Stati membri dell'Unione europea sono state affrontate, ad oggi, ricorrendo agli strumenti giuridici e politici che il diritto dell'UE mette a disposizione delle istituzioni europee in circostanze simili. Si tratta di misure e procedure che trovano nell'art. 7 del TUE una parte significativa, ma non esclusiva, di tale disciplina preordinata a garantire il rispetto dei valori enumerati nell'art. 2 TUE, tra i quali appunto figura il rispetto dello Stato di diritto<sup>1</sup>. Come è noto la

---

\*Professore associato di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Roma Unitelma Sapienza.

\*\* Il presente articolo è destinato anche agli "Scritti di diritto dell'Unione europea offerti a Claudia Morviducci".

<sup>1</sup> Sull'argomento per la letteratura italiana vedi tra gli altri: B. NASCIBENE, *Lo Stato di diritto e la violazione grave degli obblighi dal Trattato UE*, in *Eurojus* 2017, <http://rivista.eurojus.it/lo-stato-di-diritto-e-la-violazione-grave-degli-obblighi-dal-trattato-ue/>; G. CAGGIANO, *Dialogo sullo stato di diritto negli Stati membri dell'Unione europea*, in *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, p. 513 s. R. MASTROIANNI, *Stato di diritto o ragion di Stato? La difficile rotta verso un controllo europeo del rispetto dei valori dell'Unione negli Stati membri (dialogo con Ugo Villani)* in *Eurojus*, 2017, <http://rivista.eurojus.it/stato-di-diritto-o-raigion-di-stato-la-difficile-rota-verso-un-controllo-europeo-del-rispetto-dei-valori-dellunione-negli-stati-membri-dialogo-con-ugo-villani/>; C. CURTI GIALDINO, *Il Parlamento attiva l'art. 7 par. 1 TUE nei confronti dell'Ungheria: quando, per tutelare lo "Stato di diritto", si viola la regola di diritto*, in *Federalismi.it*, 18/2018; P. MORI, *Il rispetto dello Stato di diritto: "affari interni" o questione europea? I nuovi meccanismi di controllo dell'Unione alla prova della Polonia*, in *Federalismi.it*, 25/2017; N. LAZZERINI, *Le recenti iniziative delle istituzioni europee nel contesto della crisi dello Stato di diritto in Polonia: prove di potenziamento degli "anticorpi" dei Trattati?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2018. Per la letteratura straniera, tra gli altri A. JAKAB, B. KOCHENOV, *The Enforcement of EU Law and Values, Ensuring Member States' Compliance*, Oxford, 2017; A. VON BOGDANDY, M. IOANNADIS, *Systemic Deficiency in the Rule of Law: What It Is, What Has Been Done, What Can Be Done*, in

prima delle due fasi nelle quali si articola tale procedura, e cioè la constatazione di un evidente rischio di violazione grave dei valori di cui all'art. 2 TUE, è stata attivata il 12 settembre 2018<sup>2</sup>, per la prima volta da parte del Parlamento europeo, nei confronti dell'Ungheria. Al centro delle contestazioni mosse dal Parlamento europeo una serie di riforme, realizzate a partire dal 2010, e ritenute in contrasto con i valori dell'Unione relativamente a non pochi profili della vita delle istituzioni e della società civile del Paese magiaro, quali il funzionamento del sistema costituzionale ed elettorale, l'indipendenza del potere giudiziario, la protezione dei dati personali, la libertà accademica e di religione, la tutela dei diritti delle minoranze.

In precedenza, in realtà, la Commissione europea il 20 dicembre 2017, aveva già attivato la procedura prevista dal Trattato di cui all'art. 7 par. 1 TUE nei confronti della Polonia<sup>3</sup>, in questo caso preceduta da ben tre raccomandazioni<sup>4</sup>. Le preoccupazioni espresse investivano, tra l'altro, una serie di misure considerate un attacco alla indipendenza della magistratura sotto diversi profili: assenza di un controllo di costituzionalità legittimo e indipendente, grazie all'introduzione di provvedimenti che condizionavano la corretta composizione del Tribunale costituzionale e ne impedivano la pubblicazione di alcune sentenze; adozione di nuove norme riguardanti la Corte Suprema volte a minarne l'indipendenza, prevedendosi l'abbassamento dell'età pensionabile per i suoi giudici, in uno con la discrezionalità di accordarne, su richiesta degli interessati, la proroga triennale del mandato, di fatto consentendo così di controllarne la composizione e di sceglierne i giudici; lesione dell'inamovibilità e dell'indipendenza dei giudici ordinari con l'attribuzione al Ministro della Giustizia del potere discrezionale di nominare e di rimuovere i presidenti dei tribunali ordinari, senza possibilità alcuna di accertare in una sede giurisdizionale l'eventuale eccesso di discrezionalità e, inoltre, con l'introduzione di ipotesi di responsabilità disciplinare per i giudici decretate da funzionari del Ministero della Giustizia.

Le gravi carenze in merito al rispetto della *rule of law* che sembrano emergere da queste iniziative, inducono ad una riflessione sugli strumenti di cui sono dotate le istituzioni europee per intervenire in casi simili. Il presente contributo, dopo una breve ricognizione dei meccanismi giuridici e politici operanti nell'Unione nel caso di violazioni dello Stato di diritto, con i relativi limiti, esaminerà le possibilità che sono offerte dagli strumenti "finanziari" nel garantire il rispetto della *rule of law*. Dunque, dopo un esame in tale prospettiva dell'utilizzo degli attuali Fondi strutturali e di investimento europei (SIE), a seguire sarà oggetto di approfondimento il contenuto di una recente proposta di regolamento della Commissione sulla tutela del bilancio dell'Unione, in caso di carenze

---

*Common Market Law Review*, 2014, p. 59 s.; J.P. COSTA, *Crise de la construction européenne ou crise de la démocratie en Europe?*, in questa Rivista, 1/2017; D. KOCHENOV, L. PECH, *Monitoring and enforcement of the rule of law in the EU. Rhetoric and reality*, in *European Constitutional Law Review*, 2015, p. 512 ss.; J.-P. JACQUÉ, *Crise des valeurs dans l'Union européenne*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2016, p. 213 ss.; J.H.H. WEILER, *Epilogue: Living in a Glass House: Europe, Democracy and the Rule of Law*, in C. CLOSA, D. KOCHENOV (eds.), *Reinforcing rule of law oversight in the European Union*, Cambridge, 2016, p. 313 ss.

<sup>2</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 12 settembre 2018 su una proposta recante l'invito al Consiglio a constatare, a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea, l'esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori su cui si fonda l'Unione (2017/2131(INI)).

<sup>3</sup> Comunicazione COM(2017) 835 def. del 20 dicembre 2017 della Commissione, proposta motivata a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, del Trattato sull'Unione europea sullo stato di diritto in Polonia. Proposta di decisione del Consiglio sulla constatazione dell'esistenza di un evidente rischio di violazione grave dello Stato di diritto da parte della Repubblica di Polonia.

<sup>4</sup> Ad opera della Commissione e rispettivamente del 26 luglio e del 21 dicembre 2016, e del 26 luglio 2017.

generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri, che tenta, in maniera criticabile e forse poco efficace come vedremo, di assicurare il rispetto della *rule of law* grazie alla predisposizione di un meccanismo di intervento, nei confronti degli Stati, basato su strumenti di natura finanziaria.

## 2. *Gli attuali strumenti di intervento nel caso di violazioni della rule of law nell'UE*

A distanza ormai di qualche mese dall'avvio di tali iniziative un primo bilancio, sebbene necessariamente parziale, non induce a riflessioni incoraggianti sull'efficacia del meccanismo disciplinato dall'art. 7 TUE. Nell'ultimo Consiglio Affari Generali del 19 febbraio 2019 per quanto riguarda l'Ungheria, con formula assai evasiva, “gli Stati membri hanno proceduto a uno scambio di opinioni sullo stato dei lavori”, mentre per la Polonia “gli Stati membri hanno ritenuto le recenti modifiche legislative relative alla legge sulla Corte suprema uno sviluppo positivo e hanno incoraggiato le autorità polacche ad affrontare le ulteriori questioni sollevate dalla Commissione”, dichiarazioni queste che non esprimono certo la volontà degli Stati membri di adottare una qualche decisione a breve sulle proposte avanzate dal Parlamento europeo e dalla Commissione ex art. 7 TUE. Per la Polonia il riferimento ai progressi compiuti è evidentemente dovuto alla legge firmata dal Presidente Duda il 17 dicembre 2018 con la quale vengono cancellate le riforme sull'abbassamento dell'età dei magistrati della Corte suprema e, quindi, reintegrati i giudici che, a seguito di tale provvedimento, erano stati “dimissionati”. Le recenti iniziative del governo polacco, tuttavia, sembrano ascrivibili piuttosto che all'apertura della procedura ex art. 7 TUE, alla presentazione ad opera della Commissione, il 2 ottobre 2018, di un ricorso per inadempimento ex art. 258 TFUE, volto a far dichiarare che, da un lato, abbassando l'età di pensionamento dei giudici presso il Sąd Najwyższy (Corte suprema) e applicando tale misura ai giudici in carica nominati prima del 3 aprile 2018 e, dall'altro, attribuendo al Presidente della Repubblica di Polonia il potere discrezionale di prorogare la funzione giudiziaria attiva dei giudici di tale organo giurisdizionale oltre l'età pensionabile fissata ex novo, “la Repubblica di Polonia è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi del combinato disposto dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE e dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea”<sup>5</sup>. È nel corso di tale procedimento che la Corte, con l'ordinanza del 17 dicembre 2018<sup>6</sup>, ha chiesto alla Polonia di sospendere la legge sulla Corte Suprema e sull'organizzazione del sistema giudiziario oggetto di censura, affinché “i giudici del Sąd Najwyższy (Corte suprema, Polonia) interessati dalle suddette disposizioni possano continuare ad esercitare le proprie funzioni nella stessa posizione che occupavano alla data del 3 aprile 2018, data di entrata in vigore della legge sulla Corte suprema, godendo nel contempo dello status e di diritti e condizioni di lavoro identici a quelli di cui beneficiavano sino al 3 aprile 2018”<sup>7</sup>. Pur rappresentando senz'altro uno sviluppo positivo, ricorrendo alle parole del Consiglio, la legge adottata dalle istituzioni

<sup>5</sup> Come si evince dall'ordinanza della Corte di Giustizia UE del 17 dicembre 2018 di cui alla nota che segue.

<sup>6</sup> Procedimento sommario, ai sensi dell'articolo 279 TFUE, concessione di provvedimenti provvisori ex articolo 160, paragrafo 2, del regolamento di procedura, nella causa C-619/18 R. Preceduta dall'ordinanza del Presidente della Corte di Giustizia UE del 15 novembre 2018, Procedimento accelerato ai sensi dell'articolo 133, paragrafo 1, del regolamento di procedura, nella causa C-619/18.

<sup>7</sup> Ordinanza del 17 dicembre 2018, ECLI:EU:C:2018:1021, punto 118.

polacche, che recepisce le indicazioni provvisorie della Corte di Giustizia ripristinando il regime previgente all'adozione della contestata legge di riforma della Corte Suprema, interviene in merito ad una sola delle censure formulate dalla Commissione nella sua proposta, lasciando così inalterati gli altri profili critici sull'organizzazione dell'ordinamento giudiziario di quel paese, come evidenziati dalla Commissione nell'apertura della procedura ex art. 7 TUE.

Altro aspetto che ha destato e desta forti perplessità sulla possibilità di ricorrere a tale strumento per assicurare il rispetto dello Stato di diritto nell'Unione, è rappresentato dalle impegnative maggioranze richieste per l'avvio della procedura: una decisione del Consiglio adottata a maggioranza di quattro quinti nel caso di un "evidente rischio di una violazione grave" (art. 7 par. 1 TUE), mentre per la "violazione grave e persistente" (art. 7 par. 2 TUE) dei valori fondanti l'Unione di cui all'art. 2 TUE, l'unanimità del Consiglio europeo<sup>8</sup>. Considerazione questa cui si aggiungono le riserve sulla efficacia delle eventuali sanzioni che possono essere adottate all'esito della procedura prevista dall'art. 7, TUE semplici raccomandazioni e constatazione dell'evidente rischio ex paragrafo 1 art. 7 TUE, e sospensione di alcuni dei diritti che spettano allo Stato membro, dopo la constatazione della violazione grave e persistente, ai sensi del paragrafo 3 dell'art. 7 TUE.

Il quadro incerto, brevemente delineato sopra, ha spinto le istituzioni europee ad individuare altri percorsi per garantire la *rule of law* e così, accanto a quella che con un'espressione infelice è stata definita l'opzione nucleare, le iniziative della Commissione europea hanno visto il ricorso ai tradizionali strumenti giuridici ordinariamente preordinati a garantire l'osservanza del diritto dell'Unione, in primis la procedura di infrazione<sup>9</sup>, utilizzata questa volta quale strumento di *enforcement* della *rule of law*. La possibilità di assicurare il rispetto dello Stato di diritto grazie alla procedura di infrazione<sup>10</sup>, ed eventualmente al ricorso alle sanzioni di natura pecuniaria ex art. 260 TFUE, è un percorso in via di sperimentazione da parte della Commissione europea che, tuttavia, in virtù della prassi sino ad ora maturata, ha evidenziato le difficoltà insite in uno strumento non previsto per garantire lo Stato di diritto ed i valori ex art. 2 TUE. Oltre alla generale inadeguatezza della procedura di cui all'art. 258 TFUE nel poter intervenire in materie che non ricadono nelle competenze dell'Unione, che nei casi come quello dell'Ungheria potrebbe rivelarsi un grave limite dinanzi a violazioni dei valori di cui all'art. 2 TUE distinte rispetto allo Stato di diritto, è noto che essa per poter essere azionata presuppone una violazione agli obblighi previsti dal diritto dell'Unione già perfezionatasi, mentre la procedura ex art. 7 TUE può intervenire in una fase preventiva, quando cioè esiste un evidente rischio di violazione.

<sup>8</sup> Per quanto riguarda invece il calcolo dell'unanimità richiesta per la constatazione della violazione grave e persistente, che non tiene conto ovviamente del voto dello Stato o degli Stati sotto procedura ai sensi dell'art. 354 TFUE, per evitare che due o più Stati sotto accusa (ad esempio Polonia ed Ungheria) si promettano aiuto reciproco facendo mancare il proprio voto in caso di procedura aperta nei confronti dell'altro, è stata ipotizzata la possibilità di agire contemporaneamente nei confronti di entrambi gli Stati in modo tale da "congelarne" i voti.

<sup>9</sup> L. PRETE, *Infringements Proceedings in EU Law*, Alphen aan den Rijn, 2017.

<sup>10</sup> La tesi è sostenuta dalla Scheppele in diversi saggi dedicati all'argomento K.L. SCHEPPELE 'Enforcing the Basic Principles of EU Law through Systemic Infringement Actions', in C. CLOSA, AND D. KOCHENOV (eds) *Reinforcing the Rule of Law Oversight in the European Union* Cambridge, 2016. K.L. SCHEPPELE, *Making Infringement Procedures More Effective: A Comment on Commission v. Hungary, Case C-288/12 (8 April 2014) (Grand Chamber)*, on line <https://eutopialaw.com/2014/04/29/making-infringement-procedures-more-effective-a-comment-on-commission-v-hungary-case-c-28812-8-april-2014-grand-chamber/>.

Inoltre, come nel caso delle violazioni fondate solo sugli articoli della Carta dei diritti fondamentali, la Commissione è stata molto prudente nel far valere tramite la procedura di infrazione una violazione direttamente imputabile all'art. 2 TUE, preferendo ad oggi evocare, per qualificare giuridicamente il contrasto tra il comportamento dello Stato membro ed il diritto dell'Unione in casi riconducibili in qualche modo allo Stato di diritto, la violazione di altra norma del Trattato<sup>11</sup> o di diritto derivato<sup>12</sup> e ciò anche quando il legame con l'art. 2 TUE sembrava essere evidente.

Tale cautela non ha impedito però alla Corte di sperimentare soluzioni inedite pur di assicurare effettività al rispetto dello Stato di diritto. E così, nel corso di un giudizio riguardante la Polonia e relativo alle operazioni di gestione della foresta di Białowieża<sup>13</sup>, la Corte di Giustizia, con ordinanza sulle misure cautelari del 20 novembre 2017<sup>14</sup>, ha interpretato i propri poteri di adottare i provvedimenti provvisori necessari a garantire la piena efficacia della decisione definitiva, ex art. 279 TFUE, in modo tale da ricomprendersi il potere “ove lo ritenga appropriato, di adottare, eventualmente d'ufficio, qualsiasi provvedimento accessorio diretto a garantire l'efficacia dei provvedimenti provvisori” e quindi anche “l'imposizione di una penalità di mora nel caso in cui la parte interessata non ottemperi alla ingiunzione”<sup>15</sup>. L'aspetto che merita di essere sottolineato è rappresentato dal ruolo che viene riconosciuto all'art. 2 TUE nel fondare giuridicamente il potere di adottare una tipologia di provvedimenti provvisori non esplicitamente prevista dai Trattati, come appunto la penalità di mora; i giudici del Kirchberg, con una soluzione innovativa e tesa a valorizzare la portata giuridica dei valori dell'Unione di cui all'art. 2 TUE, ritengono che “il fatto di far rispettare ad uno Stato membro i provvedimenti provvisori adottati dal giudice del procedimento sommario, prevedendo l'imposizione di una penalità di mora in caso di inosservanza dei medesimi, mira, infatti, a garantire l'applicazione effettiva del diritto dell'Unione, la quale è inerente al valore dello Stato di diritto sancito all'articolo 2 TUE su cui l'Unione è fondata”<sup>16</sup>. Il provvedimento può essere ritenuto emblematico di una

---

<sup>11</sup> Un richiamo al rispetto dell'art. 2 TUE congiuntamente all'art. 19 TUE, è contenuto nella nota sentenza della Corte di Giustizia del 27 febbraio 2018 (grande sezione, causa C-64/16) *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* ECLI:EU:C:2018:117, resa dalla Corte all'esito però di un rinvio pregiudiziale.

<sup>12</sup> Ad esempio la Corte, con sentenza del 6 novembre 2012 (causa C-286/12), ha riconosciuto la responsabilità dell'Ungheria per aver violato la direttiva 2000/78/CE, sulla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, mediante l'adozione di provvedimenti che impongono la cessazione dell'attività professionale dei giudici, dei procuratori e dei notai che abbiano compiuto 62 anni di età, in quanto questa previsione comporta una disparità di trattamento, rispetto a coloro che non avendo ancora compiuto tale età possono restare in servizio, non proporzionata. In altra sentenza dell'8 aprile 2014 (causa C-288/12) la Corte ha ritenuto inadempienti le autorità ungheresi, per violazione delle disposizioni della direttiva 95/46/CE in materia di tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, in quanto queste decidevano di porre fine anticipatamente al mandato dell'autorità di controllo per la protezione dei dati personali, violando così gli obblighi della direttiva.

<sup>13</sup> Corte di Giustizia ordinanza del 20 novembre 2017, C-441/17, *Commissione c. Polonia*, ECLI:EU:C:2017:877.

<sup>14</sup> Nell'ambito di un giudizio poi conclusosi con sentenza della Corte di Giustizia (Grande Sezione) del 17 aprile 2018, nella causa C-441/17, ECLI:EU:C:2018:255.

<sup>15</sup> Punti 100 e 104 della ordinanza, cit.

<sup>16</sup> Punto 102 della ordinanza che precisa «tuttavia, è giocoforza constatare che, da una parte, una penalità di mora non può, nelle circostanze della presente fattispecie, essere considerata una sanzione e, dall'altra, l'interpretazione effettuata dalla Repubblica di Polonia del sistema dei mezzi di ricorso nel diritto dell'Unione in generale e del procedimento sommario in particolare avrebbe l'effetto di ridurre considerevolmente la possibilità per tale procedimento di raggiungere il suo obiettivo in caso di inosservanza da parte dello Stato membro interessato dei provvedimenti provvisori disposti nei suoi confronti».

tendenza che sembra progressivamente affermarsi in seno alle istituzioni europee, sostenuta da parte autorevole della dottrina<sup>17</sup>, che vede nell'avvalersi degli strumenti finanziari un tentativo di porre rimedio alle difficoltà riscontrate dagli altri meccanismi giuridici e politici utilizzati sin d'ora per garantire all'interno dell'Unione il rispetto dei valori di cui all'art. 2 del TUE, tra i quali la *rule of law* appunto.

### 3. Le misure di sospensione dei Fondi strutturali e di investimento europei (SIE)

Nel ripensare alcune delle misure a carattere finanziario già esistenti ed interpretandole in funzione di tutela dello Stato di diritto, una prima modalità di intervento per rispondere a tale esigenza è stata individuata nella possibilità di agire sull'erogazione dei fondi strutturali e di investimento europei ("fondi SIE") con meccanismi definiti di *ex-ante conditionalities*: alcuni autori hanno formulato la proposta<sup>18</sup> di sfruttare le previsioni del Regolamento UE n. 1303/2013<sup>19</sup> recante disposizioni comuni ai vari fondi europei, per spingere gli Stati a rispettare lo Stato di diritto. L'attenzione è stata rivolta, *in primis*, alla possibilità prevista dall'art. 142, lett. a), del regolamento, dedicato alla sospensione dei pagamenti, in virtù del quale la Commissione può sospendere la totalità o una parte dei pagamenti intermedi, a livello di priorità o di programmi operativi, qualora vi siano gravi carenze nel funzionamento effettivo del sistema di gestione e controllo del programma operativo, che mettono a rischio il contributo erogato dall'Unione al programma operativo e per le quali non sono state adottate misure correttive<sup>20</sup>.

La misura dell'interruzione o sospensione dei fondi, nei casi sopra menzionati, può rivelarsi, dunque, uno strumento efficace di intervento per la tutela dello Stato di diritto a condizione che tra la crisi sistemica dello Stato ed il malfunzionamento nella gestione e controllo dei fondi europei vi sia una qualche forma di relazione: sarebbe difficilmente giustificabile l'adozione di misure di interruzione o sospensione in rapporto a carenze nel rispetto dello Stato di diritto che si dovessero manifestare in ambiti non collegati in qualche modo alla gestione ed al controllo dei fondi europei. Si tratta quindi di situazioni di deficit sistemico che non devono incidere solo e genericamente su quei meccanismi di controllo presenti nello Stato che potrebbero risultare compromessi dal mancato rispetto dello Stato

<sup>17</sup> Per una ricognizione delle opzioni presenti sul tema vedi J. ŠELIĆ, I. BOND, C. DOLAN, *Can EU funds promote the rule of law in Europe?* in *Centre for European Reform*, 2017.

<sup>18</sup> R.D. KELEMEN; K.L. SCHEPPELE: *How to Stop Funding Autocracy in the EU*, in *VerfBlog*, 2018/9/10, <https://verfassungsblog.de/how-to-stop-funding-autocracy-in-the-eu/>

<sup>19</sup> Regolamento UE n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, 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 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

<sup>20</sup> In realtà vi è anche la possibilità, secondo l'articolo 83 del regolamento dedicato alla interruzione dei termini di pagamento, che i «termini di pagamento di una richiesta di pagamento intermedio possono essere interrotti all'ordinatore delegato ai sensi del regolamento finanziario per un periodo massimo di sei mesi qualora: a seguito di informazioni fornite da un organismo di audit nazionale o dell'Unione, vi siano prove chiare che facciano presumere carenze significative nel funzionamento del sistema di gestione e controllo...le spese contenute in una richiesta di pagamento siano connesse a un'irregolarità con gravi conseguenze finanziarie».

di diritto, ma occorre, affinché possano attivarsi i rimedi della interruzione e sospensione dei fondi, che tale *systemic deficit* produca gravi carenze nello specifico ambito della gestione e controllo dei fondi SIE al punto da metterne in discussione l'effettivo funzionamento. Circostanza quest'ultima di non facile dimostrazione e realizzazione e che presuppone una chiara e decisa volontà politica, poi, della Commissione di procedere in questa direzione, al di là della valutazione economiche legate all'ammontare delle somme che potrebbero essere interessate dai provvedimenti di interruzione o sospensione.

Un meccanismo apparentemente simile è alla base dell'adozione della decisione del Consiglio di sospendere gli impegni del Fondo di coesione nei riguardi dell'Ungheria, con effetto al 1° gennaio 2013<sup>21</sup>, in quanto, dopo la constatazione nei suoi riguardi di un disavanzo pubblico eccessivo da parte del Consiglio conformemente all'art. 126, par. 6 TFUE, il Paese magiaro non dava seguito alla raccomandazione formulata dallo stesso Consiglio per correggere tale disavanzo eccessivo<sup>22</sup>. La natura dei provvedimenti adottati può evocare analogie con la sospensione e l'interruzione dei fondi SIE in precedenza esaminata, ma in questo caso l'adozione delle misure in questione è rigidamente ancorata a criteri certi ed oggettivi, come la decisione del Consiglio sull'esistenza di un disavanzo eccessivo *ex art.* 126 par. 6 TFUE, presupposti che invece nel caso dei fondi strutturali non sono ben definiti e che in ogni caso andrebbero dimostrati di volta in volta rendendo più complessa la giustificazione delle misure di sospensione. In entrambi i casi, comunque, siamo in presenza di rimedi che per essere attivati richiedono situazioni e contesti di crisi di estrema gravità ed intensità, o per quanto riguarda il mancato rispetto della *rule of law* o in merito al disavanzo eccessivo, tali da ripercuotersi sugli strumenti di controllo dei fondi esistenti.

Più efficace per intervenire invece in relazione a situazioni di malfunzionamento dei sistemi di gestione e controllo anche di minore "intensità" e gravità, può rivelarsi la possibilità di utilizzare i diritti ed i principi della Carta dei diritti fondamentali. In particolare l'art. 6 del regolamento (UE) n. 1303/2013 prevede che le operazioni sostenute dai fondi SIE devono essere conformi al diritto applicabile dell'Unione e nazionale relativo alla sua attuazione, ivi compresi la Carta dei diritti fondamentali. Al di là delle singole disposizioni della Carta che possono entrare in gioco in funzione delle differenti finalità perseguite da ciascun fondo, un elemento comune e trasversale ad essi è l'obbligo, previsto dall'art. 74 del regolamento dedicato alla responsabilità degli Stati, di garantire l'introduzione, a livello nazionale, di efficaci modalità di esame dei reclami concernenti i fondi SIE<sup>23</sup>. La predisposizione da parte degli Stati membri, che in questi casi agiscono nell'ambito di applicazione del diritto dell'UE, di strutture e procedure adeguate a garantire l'esercizio di tali reclami, che possono essere presentati anche direttamente alla Commissione, non può che realizzarsi nel rispetto dell'art. 47 della Carta, ove è riconosciuto il diritto ad un ricorso effettivo e ad un giudice imparziale, compreso il diritto a che la propria causa sia esaminata.

---

<sup>21</sup> Decisione di esecuzione del Consiglio, del 13 marzo 2012, 2012/156/UE, che sospende gli impegni del Fondo di coesione a favore dell'Ungheria con effetto al 1° gennaio 2013.

<sup>22</sup> Misura questa poi revocata, qualche mese dopo, per aver l'Ungheria adottato misure idonee a correggere tale deficit eccessivo (2012/323/UE, con Decisione di esecuzione del Consiglio, del 22 giugno 2012, che revoca la sospensione degli impegni del Fondo di coesione a favore dell'Ungheria).

<sup>23</sup> L'art. 74 nel prosieguo stabilisce che «La definizione della portata, delle norme e delle procedure relative a tali modalità compete agli Stati membri conformemente ai relativi quadri istituzionali e giuridici. Gli Stati membri, su richiesta della Commissione, esaminano i reclami presentati alla Commissione che ricadono nell'ambito delle suddette modalità. Su richiesta, gli Stati membri informano la Commissione, previa richiesta, dei risultati di tali esami».

La Corte di Giustizia ha riconosciuto il ruolo che l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali svolge in relazione alla istituzione delle strutture e delle procedure per la gestione, la sorveglianza e il controllo dei fondi SIE<sup>24</sup>, in particolare con riferimento alla possibilità di impugnare eventuali decisioni di diniego, adottate da organismi incaricati di valutarle, delle domande di sovvenzione presentate da persone fisiche o giuridiche.

Con la sentenza della Quarta Sezione, del 17 settembre 2014<sup>25</sup>, nell'ambito del programma di cooperazione transfrontaliera Estonia-Lettonia, il Seirekomitee, comitato composto da rappresentanti di entrambi gli Stati membri chiamato a valutare le domande relative a progetti presentate nell'ambito di tale programma, aveva adottato una guida nella quale veniva previsto che le sue decisioni non potessero essere impuginate dinanzi a un giudice nazionale. Pur essendo tale guida un atto a carattere puramente nazionale, non previsto né imposto dalla disciplina di diritto dell'Unione relativa a tali fondi, la Corte concludeva nel senso di ritenere la preclusione, in essa contenuta, della possibilità di impugnare dinanzi ad un giudice nazionale una decisione con cui veniva respinta una domanda di sovvenzione, come una limitazione non conforme all'art. 47 della Carta. Più in generale merita di essere sottolineato che la Corte giunge a tale conclusione dopo aver riaffermato il principio che le misure nazionali, adottate in materia dei fondi SIE, costituendo attuazione del diritto dell'Unione sono soggette ai diritti ed a principi della Carta dei diritti fondamentali e, quindi, «il fatto che la decisione del Seirekomitee non possa essere contestata dinanzi ad alcun giudice, in applicazione del punto 6.6 della guida del programma, sarebbe in contrasto con l'articolo 63, paragrafo 2, del regolamento n. 1083/2006, in combinato disposto con l'articolo 47 della Carta»<sup>26</sup>. L'importanza della statuizione è legata al fatto che essa pone le premesse per l'apertura di eventuali procedure di infrazione ad opera della Commissione, ai sensi dell'articolo 258 del TFUE, proprio nei casi in cui gli Stati membri nell'adozione di azioni o misure di attuazione del diritto dell'UE relative a fondi SIE, dimostrino di non osservare le pertinenti disposizioni della Carta, come nel caso ora richiamato della proponibilità di ricorsi o reclami avverso decisioni di diniego del riconoscimento di sovvenzioni<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> Vedi sul punto la interessante Comunicazione della Commissione, «Guida all'osservanza della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nell'attuazione dei fondi strutturali e di investimento europei («fondi SIE») (2016/C 269/01)».

<sup>25</sup> Causa C-562/12, *MTÜ Läävima Libaveis/Eesti-Läti programmi 2007-2013 Seirekomitee* «secondo costante giurisprudenza della Corte, la nozione di «attuazione del diritto dell'Unione», ai sensi di detta disposizione della Carta, richiede l'esistenza di un collegamento di una certa consistenza, che vada al di là dell'affinità tra le materie prese in considerazione o dell'influenza indirettamente esercitata da una materia sull'altra (v., in particolare, sentenza *Kremzow*, C-299/95, EU:C:1997:254, punto 16). Nel caso di specie, è sufficiente rilevare che il diritto dell'Unione imponeva ai due Stati membri interessati dal programma operativo Estonia-Lettonia l'obbligo di attuare tale programma. In particolare, da un lato, i suddetti Stati membri erano tenuti ad istituire un comitato di sorveglianza, in applicazione dell'articolo 63, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 1083/2006. Dall'altro, tutti i provvedimenti di applicazione del suddetto programma operativo, nel novero dei quali rientra la guida del programma, dovevano rispettare le disposizioni dei regolamenti nn. 1083/2006 e 1080/2006. Occorre pertanto dichiarare che l'adozione della guida del programma da parte del Seirekomitee costituisce un'attuazione del diritto dell'Unione ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta. Di conseguenza, il Seirekomitee doveva rispettare le disposizioni della Carta in sede di adozione di tale guida» (punti da 61 a 66 della sentenza). Sull'argomento in dottrina vedi N. LAZZERINI, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, i limiti di applicazione*, Milano, 2018.

<sup>26</sup> Punto 60 della sentenza.

<sup>27</sup> Per completare il quadro di quelle che vengono definite le «*conditionalities ex ante*» il regolamento 515/2014 del 16 aprile 2014 che istituisce un «*Internal Security Fund*» come strumento finanziario di supporto per la tutela delle frontiere esterne stabilisce che «in order to achieve freedom and justice, security should always be

In definitiva la tutela dello Stato di diritto in questi casi potrebbe realizzarsi utilizzando quella soluzione, auspicata da parte della dottrina, che per conferire maggiore efficacia alla procedura di infrazione suggerisce di accorpate insieme differenti procedure di infrazione (*Commission could bundle together a set of infringing practices of an offending Member States into what I have previously called a systemic infringement procedure*)<sup>28</sup> in modo tale che la Commissione, piuttosto che procedere singolarmente per ogni presunta infrazione, possa presentarle come un'unica violazione alla Corte di Giustizia, la *systemic infringement* appunto, con la possibilità così di far valere, anche in giudizio, la violazione di un principio di carattere più generale come il principio della leale collaborazione (art. 4.3 TUE) o gli stessi valori di cui all'art. 2 TUE. Peraltro alle sanzioni pecuniarie che sarebbero applicabili in virtù della sentenza, ai sensi dell'art. 260, par. 2, TFUE, che sono ritenute poco efficaci quando rivolte ad un governo autocratico, la stessa dottrina preferisce, quale strumento di pressione economica più incisivo, la decurtazione degli importi corrispondenti alla sanzione dai fondi che lo Stato ritenuto responsabile avrebbe dovuto ricevere dall'Unione.

#### 4. La tutela del bilancio dell'Unione e lo Stato di diritto in una recente proposta di regolamento della Commissione

La tendenza a collegare lo strumento finanziario al rispetto della *rule of law* ha subito un significativo riconoscimento nella recente proposta legislativa della Commissione sulla tutela del bilancio dell'Unione, in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri<sup>29</sup>. La proposta di regolamento, adottata in prima lettura il 17 gennaio 2019 dal Parlamento europeo<sup>30</sup> e facente parte del *Multiannual Financial Framework* (MFF) del periodo ricompreso tra il 2014 ed il 2020, si colloca all'interno dei meccanismi disegnati dalle c.d. "*ex-ante conditionalities*" sopra esposti, con una prima evidente differenza: il legame nel caso dei fondi strutturali tra gli strumenti finanziari e la tutela dei diritti fondamentali è evidente soprattutto per quanto riguarda i diritti contenuti nella Carta dei diritti fondamentali, e solo indirettamente allo Stato di diritto; nelle ipotesi disegnate dalla proposta, invece, gli strumenti finanziari sono posti in relazione diretta con la necessità esplicita e più ampia di rispettare lo Stato di diritto nel suo complesso, in quanto esso viene considerato un requisito essenziale per una gestione finanziaria sana e per finanziamenti europei efficaci. In tale prospettiva, se la definizione di Stato di diritto accolta nella proposta non introduce particolari elementi di novità rispetto a quanto previsto dalla

---

pursued in accordance with the principles of the Treaties, the rule of law and the Union's fundamental rights obligations' (recital 5)» e che «respect for fundamental freedoms and human rights and the rule of law, a strong focus on the global perspective and the link with external security, and consistency and coherence with the Union foreign policy objectives, as laid down in Article 21 of the Treaty on European Union (TEU)».

<sup>28</sup> Di recente, L. PECH, K.L. SCHEPPELE, *Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 19 (2017), pp. 3-47 con una tesi che mira ad utilizzare gli strumenti legali già esistenti nel diritto dell'Unione per assicurare il rispetto dei valori di cui all' art. 2 TUE, senza dover ricorrere, quindi, ad ipotesi di modifica dei Trattati che al momento sembrano difficilmente percorribili.

<sup>29</sup> Bruxelles, 2.5.2018 COM(2018) 324 final 2018/0136 (COD), 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.

<sup>30</sup> Con 397 voti a favore, 158 contrari e 69 astensioni che introduce qualche emendamento al testo originario della Commissione.

Commissione nel *Nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto*<sup>31</sup>, ricomprendendo principi quali la “legalità secondo cui il processo legislativo deve essere trasparente, responsabile, democratico e pluralistico; certezza del diritto; divieto di arbitrarietà del potere esecutivo; tutela giurisdizionale effettiva da parte di giudici indipendenti, compreso dei diritti fondamentali; separazione dei poteri ed uguaglianza davanti alla legge”<sup>32</sup>, espressione di una volontà precisa circa il modo di intendere le finalità della proposta pare essere la scelta di non collocare la *rule of law* nella più ampia categoria dei valori fondanti l'Unione di cui all'art. 2 TUE, tra i quali innanzitutto quei valori cui risulta più strettamente legata e cioè la democrazia ed il rispetto dei diritti umani<sup>33</sup>, quanto piuttosto di sottolineare la stretta correlazione tra il rispetto dello Stato di diritto e l'esecuzione efficiente del bilancio dell'Unione, in conformità dei principi di sana gestione finanziaria<sup>34</sup>. In particolare, secondo la Commissione, tale rapporto risulta evidente se si considera il nesso tra il rispetto dello Stato di diritto e la fiducia reciproca e la solidarietà finanziaria tra gli Stati membri dell'Unione europea, ed il fatto che i meccanismi di controllo non possono essere efficaci se non sono sostenuti da un'effettiva applicazione del controllo e dei mezzi di ricorso a livello amministrativo e giuridico in caso di irregolarità. Per tale ragione è opportuno completare l'obbligo di mettere in atto sistemi di controllo efficaci con misure atte a garantire il rispetto dello Stato di diritto. Indubbiamente il riconoscimento in termini così netti di tale rapporto non sembra privo di implicazioni, anche ai fini della interpretazione dei meccanismi di tutela predisposti nella proposta e dei loro rapporti con le procedure previste dall'art. 7 TUE.

La concreta definizione della nozione di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto, intesa come la “prassi od omissione diffusa o ricorrente oppure misura adottata dalle autorità pubbliche che compromette lo Stato di diritto”, conferma l'attenzione specifica agli aspetti finanziari quali elementi che possono giustificare l'adozione di misure “sanzionatorie” nei riguardi dello Stato in questione. In effetti se le minacce all'indipendenza della magistratura possono agevolmente ricondursi alle *systemic deficiencies* maturate nella prassi relativa alle violazioni di cui all'art. 2 TUE, l'“omessa prevenzione, rettifica e sanzione delle decisioni arbitrarie o illegittime assunte da autorità pubbliche, incluse le autorità incaricate dell'applicazione della legge, la mancata assegnazione di risorse finanziarie e umane a scapito del loro buon funzionamento o il fatto di non garantire l'assenza di conflitti di interesse”<sup>35</sup> come peraltro “il ridimensionamento della disponibilità e dell'efficacia delle vie di ricorso, ad esempio attraverso norme procedurali restrittive, la mancata esecuzione delle sentenze o la limitazione dell'efficacia delle indagini, delle azioni penali o delle sanzioni per violazione della legge”<sup>36</sup> aprono lo spazio ad una casistica non sempre legata alla violazione dei valori di cui all'art. 2 e, quindi, ad ipotesi di attivazione del meccanismo di cui all'art. 7 TUE. La differente natura delle violazioni può spiegare le distinte modalità di svolgimento della procedura posta a salvaguardia del bilancio e degli interessi finanziari dell'Unione, contenuta nella proposta, rispetto a quanto previsto dall'art.

<sup>31</sup> Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio – Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto*, doc. COM (2014) def., 11 marzo 2014.

<sup>32</sup> Punto 2 della comunicazione di cui alla nota che precede.

<sup>33</sup> Un riferimento esplicito ad essi è solo incidentalmente contenuto nei considerando alla proposta.

<sup>34</sup> Considerando n. 10, la cui adozione viene giustificata in quanto «gli strumenti attualmente esistenti non sono concepiti specificamente per affrontare situazioni in cui l'attuazione dei fondi dell'Unione potrebbe essere compromessa a causa di carenze riguardanti lo Stato di diritto».

<sup>35</sup> Art. 3, punto 2, lett. a) della proposta.

<sup>36</sup> Art. 3, punto 2, lett. b) della proposta.

7 TUE. Innanzitutto un ruolo preminente è assegnato alla Commissione che, qualora ritenesse assodata una carenza generalizzata riguardante lo Stato di diritto, può, dopo aver messo lo Stato interessato nella condizione di poter formulare le proprie osservazioni, presentare al Consiglio una proposta di atto di esecuzione sulle opportune misure. Tali sono considerati quei provvedimenti implicanti la sospensione dei pagamenti e degli impegni, la riduzione dei finanziamenti nell'ambito degli impegni esistenti e nel divieto di concludere nuovi impegni con i destinatari. La decisione sulla proposta della Commissione, inoltre, si considera adottata dal Consiglio a meno che questo decida, a maggioranza qualificata, di respingere la proposta entro un mese dalla sua adozione da parte della Commissione (*reversed qualified majority vote*).

Uno degli aspetti che suscita maggiori perplessità nella procedura disegnata riguarda lo scarso coinvolgimento del Parlamento europeo, che viene semplicemente informato delle misure adottate, soluzione questa difficilmente comprensibile a prescindere dalla interpretazione che viene preferita circa la natura della procedura. Se venisse considerata uno strumento di tutela dello Stato di diritto ed assimilata in qualche modo alla procedura ex art. 7 TUE, con il rischio peraltro di eventuali duplicazioni o sovrapposizioni, la differenza rispetto al ruolo che viene riconosciuto al Parlamento europeo, che dispone del potere di formulare la proposta nella procedura di cui all' art. 7, par. 1, TUE e di approvazione in entrambe le procedure, non trova fondamento alcuno.

D'altronde, qualora il modello di procedura disegnato dall'art. 7 TUE non venisse ritenuto applicabile a quello contenuto nella proposta, pare più ragionevole e conforme ai Trattati assegnare alle istituzioni il ruolo che esse hanno in relazione a materie dello stesso tipo già da questi disciplinate. Nella fattispecie, dunque, trattandosi di bilancio e dovendosi considerare il significativo ampliamento dei poteri che con il Trattato di Lisbona il Parlamento europeo ha raggiunto in tale materia, per quanto riguarda le spese ciò può indurre ad affermare che il Parlamento Europeo ha una posizione di "pari potere di decisione con il Consiglio"<sup>37</sup>, equiordinazione che rischia invece in questo caso di essere disattesa.

Gli emendamenti alla proposta della Commissione avanzati dal Parlamento europeo vanno in questa direzione, con un meccanismo peraltro originale anche rispetto alla procedura legislativa ordinaria, prevedendosi che, contestualmente alla decisione di adottare una tra le misure consentite nel caso di carenza generalizzata, la Commissione trasmetta, non solo al Consiglio ma allo stesso Parlamento europeo, una proposta di trasferire ad una riserva di bilancio un importo equivalente al valore delle misure adottate; proposta che si ritiene adottata qualora entro quattro settimane, né il Consiglio né il Parlamento la respinga.<sup>38</sup>

Peraltro se ad un'effettiva esigenza di tutela dei beneficiari dei programmi si ispira la disposizione che obbliga i soggetti pubblici incaricati, in ogni caso, a procedere nell'attuazione dei programmi e nei pagamenti ai destinatari o beneficiari finali anche in presenza delle misure adottate dalla Commissione<sup>39</sup>, sempre tramite propri emendamenti il Parlamento europeo ha rafforzato le garanzie per i destinatari o beneficiari finali dei programmi, chiedendo che ad essi venissero inoltre assicurati gli strumenti giudiziari idonei

---

<sup>37</sup> U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Bari, 2017<sup>5</sup>, p. 218.

<sup>38</sup> *Draft European Legislative Parliament Resolution, on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of the Union's budget in case of generalised deficiencies as regards the rule of law in the Member States*, reperibile on line [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0469\\_EN.html?redirect#title1](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0469_EN.html?redirect#title1)

<sup>39</sup> Art. 4, punto 3 della proposta.

ad ottenere i suddetti finanziamenti, in particolare nel caso di inadempimento all'obbligo di erogarli. È questa una logica che, correttamente, tende ad evitare che possano prodursi eventuali conseguenze pregiudizievoli ai danni dei beneficiari dei programmi a causa dell'adozione delle misure di interruzione e sospensione, con una logica che, per alcuni versi, mutua quanto previsto dall'art. 7 TUE. In effetti in forza di tale procedura quando il Consiglio decide la sospensione a carico dello Stato di alcuni dei diritti derivanti dai trattati, in seguito alla constatazione della violazione grave e persistente, la disposizione in questione impone alla istituzione deliberante di tener conto "delle possibili conseguenze di una siffatta sospensione sui diritti e sugli obblighi delle persone fisiche e giuridiche".

Indubbiamente i rapporti tra la procedura contenuta nella proposta e quella di cui all'art. 7 TUE potrebbero essere meglio definiti prefigurando proficue collaborazioni tra le due procedure, in un rapporto di complementarità tra i diversi strumenti che sembra costituire l'approccio più costruttivo ed efficace per garantire il rispetto dello Stato di diritto anche in questi casi. Ad esempio poiché la fase "istruttoria" della Commissione, propedeutica alla presentazione della proposta al Consiglio, non pare fondarsi su elementi certi ed adeguati, soprattutto in relazione alla gravità ed importanza delle misure che possono essere adottate, tra le informazioni pertinenti di cui la Commissione può tener conto ai fini dell'esercizio dell'iniziativa<sup>40</sup> potrebbero essere ricomprese, da una parte, le attività svolte nell'ambito del nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto, dall'altra le risultanze dell'attivazione della procedura di cui all'art. 7 TUE. In queste ultime ipotesi, sia nel caso di semplice avvio della procedura *ex art. 7, par. 1 TUE*, sia per la constatazione *ex art. 7, par. 2 TUE*, potrebbe essere previsto un meccanismo simile a quello che oggi opera per la procedura di asilo e per il mandato di arresto europeo. Nel primo caso, come noto, il Protocollo n. 24 sull'asilo per i cittadini degli Stati membri dell'Unione europea stabilisce che lo Stato membro nei cui confronti sia stata semplicemente avviata la procedura *ex art. 7, par. 1 TUE*, perde la qualifica di "paese d'origine sicuro"<sup>41</sup>, effetti giuridici questi che si producono tanto più se fosse adottata la constatazione del rischio evidente di violazione grave o della violazione grave e persistente<sup>42</sup>. Circa le conseguenze che si possono produrre nella procedura del mandato d'arresto europeo, in caso di constatazione di grave e persistente violazione da parte dello Stato dei valori di cui all'art. 2 TUE, non può escludersi una sospensione della procedura, in quanto lo stesso meccanismo del mandato di arresto europeo si fonda "su un elevato livello di fiducia tra gli Stati membri"<sup>43</sup> che venendo meno determina la carenza di un presupposto fondamentale del procedimento stesso<sup>44</sup>.

Una soluzione di tal genere volta a creare un collegamento, nei casi di violazioni più gravi anche automatico, tra la procedura di cui all'art. 7 TUE ed il meccanismo sanzionatorio previsto nella proposta, pare preferibile rispetto, ad esempio, alla istituzione di un Panel di esperti indipendenti in diritto costituzionale e finanziario che, secondo

<sup>40</sup> L'art. 5 par. 2 della proposta prevede che «la Commissione può tener conto di tutte le informazioni pertinenti, comprese le decisioni della Corte di giustizia dell'Unione europea, le relazioni della Corte dei conti e le conclusioni e raccomandazioni delle organizzazioni internazionali competenti».

<sup>41</sup> Qualora fosse stata avviata la qualifica viene persa sin quando il Consiglio, o il Consiglio europeo, non prende una decisione.

<sup>42</sup> Di cui all'art. 7, par. 1 e par. 2. Pertanto il cittadino che ha già presentato domanda di asilo può presentarla in un altro Stato membro, che sarà quello così competente ad esaminarla.

<sup>43</sup> Considerando n. 10 della decisione quadro 2002/584/GAI.

<sup>44</sup> Sul punto vedi Corte di giustizia UE, sentenza del 25 luglio 2018, causa C-216/18 PPU, LM.

quanto suggerito dal Parlamento europeo, dovrebbe assistere la Commissione nella valutazione, a cadenza annuale, sull'esistenza di una *generalised deficiency*, la cui istituzione rischia invece di duplicare meccanismi già esistenti sovrapponendosi ad essi.

## 5. Conclusioni

Dalla lettura della proposta emerge che lo scopo di garantire la *rule of law* nello Stato all'interno del quale si manifestano le carenze generalizzate sopra richiamate, contrariamente a quanto accade per la procedura di cui all'art. 7 TUE, non pare essere l'obiettivo principale del regolamento. Sicuramente centrale nella sua architettura è la finalità invece "di evitare che il bilancio dell'Unione sia lesa nel caso in cui carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto in uno Stato membro compromettano o rischiano di compromettere la sana gestione finanziaria e la tutela degli interessi finanziari dell'Unione". Dunque la proposta si propone di rafforzare gli strumenti di tutela del bilancio dell'Unione dalle carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto e, quindi, mira alla preservazione ed al contenimento delle conseguenze negative legate alla *generalised deficiency* che dovesse verificarsi in uno Stato membro, nel caso di mancato rispetto della *rule of law*. Ciò non esclude che le misure adottate per preservare il bilancio possano avere anche delle ricadute e produrre effetti nello stimolare comportamenti più "virtuosi" da parte degli Stati che, per poter accedere nuovamente ai finanziamenti, possono essere così indotti a porre fine alle *generalised deficiencies*; tale aspetto, tuttavia, sembra rappresentare allo stadio attuale di definizione della proposta, un elemento eventuale e "derivato" rispetto alla tutela del bilancio. D'altronde considerando che l'obiettivo della proposta è contribuire alla corretta esecuzione del bilancio generale dell'Unione, la base giuridica del regolamento è stata individuata nell'art. 322, par. 1, TFUE, che disciplina le regole di bilancio e finanziarie. Al di là della questione sulla esaustività del riferimento al solo art. 322 TFUE ai fini dell'adozione della proposta<sup>45</sup>, il dato rilevante è rappresentato dal richiamo ad un preciso articolo del Trattato che, pertanto, definisce il perimetro entro il quale l'iniziativa legislativa è intrapresa, radicandolo necessariamente nelle competenze dell'Unione europea. Non sembrano, dunque, del tutto condivisibili le preoccupazioni di coloro che sottolineano un rischio di sovrapposizione della proposta di regolamento con il meccanismo previsto dall'art. 7 TUE: è infatti noto che quest'ultimo per la sua operatività non conosce il limite rappresentato dalle competenze dell'Unione europea, potendo intervenire ed eventualmente sanzionare condotte degli Stati che si realizzano in settori che sono ad essi puramente interne e dunque esulano dalle competenze UE. Questo profilo assume rilievo centrale anche per spiegare le differenze che intercorrono nel grado di coinvolgimento delle istituzioni nelle due procedure e le maggioranze richieste nei due casi. In buona sostanza il

---

<sup>45</sup> In sede di aggiornamento della sua valutazione sulla proposta in questione, il Governo italiano, integrando così la Relazione ex articolo 6 della legge n. 234 del 2012 trasmessa al Parlamento in data 29 maggio 2018, esprime forti perplessità in merito alla base giuridica dell'art. 322, lettera a), del TFUE, poiché la disposizione consentirebbe di definire soltanto regole finanziarie sulle modalità di esecuzione del bilancio, e non sarebbe dunque ascrivibile a tale base giuridica l'obiettivo di protezione del bilancio contro le violazioni generalizzate dello Stato di diritto. L'art. 322 TFUE, nella sua prima parte recita: «Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo procedura legislativa ordinaria e previa consultazione della Corte dei conti, adottano mediante regolamenti: a) le regole finanziarie che stabiliscono in particolare le modalità relative alla formazione e all'esecuzione del bilancio, al rendiconto e alla verifica dei conti».

quorum più gravoso nelle procedure di cui all'art.7 TUE, i quattro quinti in seno al Consiglio e l'unanimità nel Consiglio europeo, rispetto al meccanismo, sicuramente più agevole, della *reversed majority* nella proposta di regolamento in seno al solo Consiglio, possono essere attribuite proprio alle maggiori cautele dovute ad un procedimento che, come quello di cui all'art. 7 TUE, può incidere in materie riservate agli Stati e dunque puramente interne rispetto, invece, ad una procedura che si sviluppa nell'alveo delle competenze e del campo di applicazione del diritto dell'Unione.

Pertanto se dovesse essere confermata l'attuale base giuridica nel prosieguo della procedura legislativa ordinaria di adozione della proposta, le eventuali modifiche in corso d'opera al regolamento dovrebbero necessariamente riconoscere quanto meno il ruolo che il Parlamento europeo ha quando si tratta di determinare il quadro finanziario pluriennale o approvare il bilancio annuale: alla luce del suo diretto coinvolgimento quando vengono adottate tali determinazioni, la sua attuale esclusione, o l'essere semplicemente informato di quanto già deciso dalla Commissione, come previsto nella proposta sarebbero ben poco giustificabili e comprensibili<sup>46</sup>.

In conclusione, dinanzi alle difficoltà che gli attuali strumenti politici e giuridici incontrano nel dare risposte adeguate alle carenze sistemiche che compromettono il rispetto dei principi dello Stato di diritto in alcuni paesi membri dell'Unione, il ricorso allo strumento finanziario può sicuramente rappresentare una modalità più efficace nello stimolare comportamenti virtuosi e rispettosi dei valori di cui all'art. 2 TUE da parte degli Stati, che si aggiunge a quelle già esistenti. Sotto tale profilo la proposta di regolamento della Commissione presenta indubbiamente degli aspetti positivi ed innovativi, pur non riuscendo a risolvere l'ambiguità legata alle finalità tra le quali essa si divide: procedura a tutela del bilancio dell'Unione e/o procedura a tutela dello stato di diritto. Tuttavia, proprio in considerazione delle gravose conseguenze che possono derivare a carico degli Stati dall'adozione di tali misure, in un settore dove essi hanno una particolare sensibilità trattandosi di poter fare affidamento o meno su determinate risorse economiche, risulterebbe in ogni caso opportuno e necessario un pieno coinvolgimento del Parlamento europeo se non altro nell'*iter* di adozione dei provvedimenti a carattere "sanzionatorio", quali la interruzione o sospensione dei programmi di finanziamento. L'affiancamento della istituzione che rappresenta i cittadini dell'Unione al ruolo svolto dalla Commissione, ed in parte dal Consiglio, nella procedura in questione, contribuirebbe così a conferire quella legittimazione democratica indispensabile all'azione delle istituzioni europee, soprattutto quando l'esercizio delle loro competenze avviene in settori che, da qualche Stato, sono ritenuti addirittura "affari interni" allo stesso.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> L'art. 312 TFUE prevede l'adozione del regolamento che fissa il quadro finanziario pluriennale, secondo una procedura legislativa speciale, con delibera adottata dal Consiglio all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo. L'art. 314 TFUE, dedicato invece al bilancio annuale dell'Unione, prevede una complessa ed articolata procedura legislativa speciale, dove il Parlamento europeo ed il Consiglio deliberano a più riprese sul progetto di bilancio, al termine della quale il Presidente del Parlamento europeo constata che il bilancio è definitivamente adottato.

<sup>47</sup> P. MORI, *Il rispetto dello Stato di diritto: "affari interni" o questione europea? I nuovi meccanismi di controllo dell'Unione alla prova della Polonia*, cit., p. 10 e ss.