

## **CORONAVIRUS OVERCOMING THE DIFFICULTIES**

# **RECOVERY FUND E STATO DI DIRITTO. PARLAMENTO E CONSIGLIO RAGGIUNGONO UN ACCORDO PROVVISORIO SULLE CONDIZIONALITÀ**

DE BERTI JACCHIA FRANCHINI FORLANI  
STUDIO LEGALE

In data 18 dicembre 2020, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno raggiunto un accordo provvisorio sul c.d. “*Recovery Fund*”, il nuovo dispositivo di finanza pubblica destinato a sostenere la ripresa e la resilienza dell’Unione (*Recovery and resilience Facility*) introdotto per far fronte alle ripercussioni della pandemia del *coronavirus* ed assistere gli Stati Membri nelle transizioni verde e digitale, superando così definitivamente l’impasse inizialmente causato dal veto di Polonia e Ungheria.

Il *Recovery Fund* è uno dei pilastri dello strumento di emergenza *Next Generation EU*<sup>1</sup> che, assieme al Quadro finanziario pluriennale (*Multiannual Financial Framework*, MFF)<sup>2</sup> rinforzato per il 2021-2027, era stato proposto dalla Commissione in data 27 maggio 2020 al fine di rafforzare l’equilibrio economico dell’Unione, tracciando il panorama delle sfide da affrontare nella lotta al *coronavirus* e per dare impulso alla ripresa. Secondo la proposta originaria, il *Recovery Fund*, dotato di un *budget* pari a circa 560 miliardi di euro, fornirà agli Stati Membri sostegno su larga scala nel contesto del semestre europeo<sup>3</sup> in settori quali, tra gli altri, la competitività, la produttività e la sostenibilità ambientale. Più particolarmente, in ogni anno fino al 2022 gli Stati Membri potranno elaborare, entro il 30 aprile, dei piani nazionali di ripresa e resilienza che includano sia riforme che progetti di investimento pubblico e trasmetterli alla Commissione che, una volta ritenuti soddisfatti i criteri di valutazione, stabilirà il contributo di cui lo Stato Membro interessato potrà beneficiare, erogabile tramite sovvenzioni o prestiti<sup>4</sup>.

Le iniziative della Commissione erano state discusse nel Consiglio straordinario del 17-21 luglio 2020, nel corso del quale era stato raggiunto un accordo<sup>5</sup> sulla base della proposta di compromesso (c.d. “*negobox*”)<sup>6</sup> sottoposta dal presidente del Consiglio *Charles Michel* alle

<sup>1</sup> Com. Comm. COM(2020) 442 final del 27.05.2020, *Il bilancio dell’UE come motore del piano per la ripresa europea*.

<sup>2</sup> Il MFF è il bilancio a lungo termine dell’Unione, che ne fissa i limiti della spesa nel suo insieme e anche in diversi settori di attività per un periodo di almeno cinque anni. Per ulteriori informazioni, si veda il seguente [LINK](#).

<sup>3</sup> Per ulteriori informazioni si veda il nostro precedente contributo, disponibile al seguente [LINK](#).

<sup>4</sup> Per ulteriori informazioni si veda il nostro precedente contributo, disponibile al seguente [LINK](#).

<sup>5</sup> Disponibile al seguente [LINK](#).

<sup>6</sup> Disponibile al seguente [LINK](#).

delegazioni nazionali in data 10 luglio 2020. Nello specifico, i *leader* europei avevano concordato un pacchetto complessivo di 1.800 miliardi di euro che combinava il MFF, dotato di un *budget* pari a circa 1.074 miliardi di euro, con uno sforzo straordinario per la ripresa nell'ambito del *Next Generation EU*, il cui *budget* era stato mantenuto pari a circa 750 miliardi di euro (di cui 360 mediante prestiti e 390 mediante trasferimenti diretti). Il *budget* del *Recovery Fund*, invece, era stato elevato a circa 672,5 miliardi di euro, con il 70% delle sovvenzioni erogate da impegnare negli anni 2021-2022 ed il restante 30% entro la fine del 2023. La possibilità per gli Stati Membri di beneficiarne era rimasta subordinata alla predisposizione di piani nazionali coerenti con le raccomandazioni specifiche per Paese, da riesaminare nel 2022 e da approvarsi da parte del Consiglio con votazione a maggioranza qualificata su proposta della Commissione. I *leader* europei, infine, avevano concordato sulla necessità di salvaguardare gli interessi finanziari dell'Unione in conformità ai valori di cui all'articolo 2 del Trattato sull'Unione Europea (TUE)<sup>7</sup> ed, in particolare, nel rispetto dello Stato di diritto, prospettando l'introduzione di un regime di condizionalità al riguardo a tutela del MFF e di *Next Generation EU*.

L'accordo sul nuovo regime di condizionalità<sup>8</sup> era stato raggiunto dal Parlamento e dal Consiglio in data 5 novembre 2020 sulla base della proposta presentata dalla Commissione già nel 2018<sup>9</sup>. Al fine di contrastare le violazioni gravi del principio dello Stato di diritto<sup>10</sup> a cui il Consiglio non riuscisse a far adeguatamente fronte tramite la procedura ex articolo 7 TUE<sup>11</sup>, il nuovo meccanismo potrà essere attivato sia se una violazione dello Stato di diritto riguarda direttamente i fondi europei, sia quando vi sia un serio rischio che ciò si verifichi<sup>12</sup>. Inoltre, la sua applicazione non sarà limitata solamente alle ipotesi in cui i fondi europei vengano direttamente impiegati in modo improprio, come nei casi di corruzione o frode, e bensì anche con riferimento ad una serie di altre violazioni di tipo sistemico, quali le minacce all'indipendenza della magistratura, la mancata correzione di decisioni arbitrarie o illegali e la limitazione dei rimedi giuridici, che mettono a rischio i valori fondamentali dell'Unione<sup>13</sup>. Dopo aver accertato l'esistenza di una violazione, la Commissione potrà proporre l'attivazione della procedura e ridurre o congelare le erogazioni provenienti dal bilancio europeo allo Stato Membro in questione. Dopodiché, il Consiglio potrà modificare o approvare a maggioranza qualificata le misure adottate entro un mese di tempo (o tre in casi eccezionali)<sup>14</sup>.

Sebbene il meccanismo fosse stato approvato in Consiglio a maggioranza qualificata, in data 17 novembre 2020, con una decisione senza precedenti, Ungheria e Polonia, con il sostegno della

---

<sup>7</sup> L'articolo 2 TUE dispone: "... 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...".

<sup>8</sup> Disponibile al seguente [LINK](#).

<sup>9</sup> Com. Comm COM(2018) 324 final del 02.05.2018, *Proposta di Regolamento del Parlamento e del Consiglio sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati Membri*. Per ulteriori informazioni si veda il nostro precedente contributo, disponibile al seguente [LINK](#).

<sup>10</sup> Quali, tra le altre, le tendenze autocratiche e illiberali, la corruzione e la disinformazione.

<sup>11</sup> L'articolo 7 TUE ai paragrafi 1-2 dispone: "... Su proposta motivata di un terzo degli Stati membri, del Parlamento europeo o della Commissione europea, il Consiglio, deliberando alla maggioranza dei quattro quinti dei suoi membri previa approvazione del Parlamento europeo, può constatare che esiste un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo 2. Prima di procedere a tale constatazione il Consiglio ascolta lo Stato membro in questione e può rivolgergli delle raccomandazioni, deliberando secondo la stessa procedura.

Il Consiglio verifica regolarmente se i motivi che hanno condotto a tale constatazione permangono validi.

Il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità su proposta di un terzo degli Stati membri o della Commissione europea e previa approvazione del Parlamento europeo, può constatare l'esistenza di una violazione grave e persistente da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo 2, dopo aver invitato tale Stato membro a presentare osservazioni...".

<sup>12</sup> Si veda l'articolo 3 della Proposta.

<sup>13</sup> Si veda l'articolo 2a della Proposta.

<sup>14</sup> Si veda l'articolo 5 della Proposta.

Slovenia, avevano posto il veto al MFF. Il rispetto dello Stato di diritto, soprattutto in merito all'indipendenza della magistratura e alla limitazione delle libertà fondamentali garantite dall'Unione, è da sempre un tema sensibile nei rapporti con questi due Stati Membri. Nel 2018, infatti, la Commissione aveva avviato con modalità d'urgenza un procedimento di infrazione nei confronti della Polonia a causa delle preoccupazioni per l'indipendenza della Corte Suprema Polacca derivanti dalla nuova legge sul sistema giudiziario<sup>15</sup>, mentre un'ulteriore procedura era stata avviata nel 2019 in merito al nuovo regime disciplinare della magistratura polacca, che ne metteva a rischio l'indipendenza non offrendo garanzie di protezione dal controllo politico<sup>16</sup>. Similmente, in data 12 settembre 2018 il Parlamento aveva chiesto al Consiglio di verificare l'esistenza di un rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori su cui si fonda l'Unione, tra cui il principio dello Stato di diritto<sup>17</sup>.

L'impasse generato dalla decisione di Ungheria e Polonia era stato poi risolto nella sessione del Consiglio del 10-11 dicembre 2020<sup>18</sup>, in cui i due governi avevano accettato il compromesso presentato dalla cancelliera tedesca *Angela Merkel*. Più particolarmente, al fine di trovare una soluzione soddisfacente in merito al meccanismo di condizionalità, la sua applicazione dovrà essere obiettiva, imparziale e basata sui fatti, garantendo procedimenti equi e non discriminatori tra gli Stati Membri. A tale scopo, la Commissione elaborerà delle linee guida applicative, astenendosi dall'adottare eventuali misure fino alla loro messa a punto. Qualora venga introdotto un ricorso di annullamento in relazione al regolamento che disciplina la materia, le linee guida dovranno attendere una sentenza della Corte di Giustizia. Le misure dovranno essere proporzionate all'impatto delle violazioni dello Stato di diritto sulla sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione e sui suoi interessi finanziari, e non potranno essere attivate in caso di semplice constatazione di una violazione, essendo necessario un nesso di causalità sufficientemente diretto e debitamente accertato tra quest'ultima e le conseguenze negative per gli interessi finanziari dell'Unione. Il regolamento, infine, si applicherà a decorrere dal 1° gennaio 2021 e solamente in relazione agli impegni di bilancio previsti nell'ambito del nuovo MFF, compreso *Next Generation EU*.

Sulla base dell'accordo raggiunto in seno al Consiglio, il regolamento sulla condizionalità dello Stato di diritto è stato definitivamente approvato dal Parlamento il 16 dicembre 2020<sup>19</sup>. Dopodiché, Parlamento e Consiglio hanno raggiunto l'accordo provvisorio sul *Recovery Fund*, che disciplina nel dettaglio una serie di aspetti quali, tra gli altri, il relativo ambito di applicazione, i principi orizzontali, le norme generali in materia di ammissibilità per i piani nazionali per la ripresa e la resilienza e i criteri di valutazione applicati dalla Commissione.

L'accordo dovrà ora essere approvato da entrambe le istituzioni nel più breve tempo possibile, in modo tale che gli Stati Membri maggiormente colpiti dalla pandemia possano incominciare subito a beneficiare dei relativi finanziamenti ed intraprendere le iniziative necessarie per la ripresa economica.

31 dicembre 2020

---

<sup>15</sup> Per ulteriori informazioni si veda il nostro precedente contributo, disponibile al seguente [LINK](#).

<sup>16</sup> Per ulteriori informazioni si veda il nostro precedente contributo, disponibile al seguente [LINK](#).

<sup>17</sup> Per ulteriori informazioni si veda il nostro precedente contributo, disponibile al seguente [LINK](#).

<sup>18</sup> Per ulteriori informazioni si veda il seguente [LINK](#).

<sup>19</sup> Per ulteriori informazioni si veda il seguente [LINK](#).

Il presente articolo ha esclusivamente finalità informative e non costituisce parere legale.

*This article is exclusively for information purposes, and should not be considered as legal advice.*



**Roberto A. Jacchia**

**PARTNER**

 r.jacchia@dejalex.com

 +39 02 72554.1

 Via San Paolo 7  
20121 - Milano



**Marco Stillo**

**ASSOCIATE**

 m.stillo@dejalex.com

 +32 (0)26455670

 Chaussée de La Hulpe 187  
1170 - Bruxelles

**MILANO**

Via San Paolo, 7 · 20121 Milano, Italia  
T. +39 02 72554.1 · F. +39 02 72554.400  
milan@dejalex.com

**ROMA**

Via Vincenzo Bellini, 24 · 00198 Roma, Italia  
T. +39 06 809154.1 · F. +39 06 809154.44  
rome@dejalex.com

**BRUXELLES**

Chaussée de La Hulpe 187 · 1170 Bruxelles, Belgique  
T. +32 (0)26455670 · F. +32 (0)27420138  
brussels@dejalex.com

**MOSCOW**

Ulitsa Bolshaya Ordynka 37/4 · 119017, Moscow, Russia  
T. +7 495 792 54 92 · F. +7 495 792 54 93  
moscow@dejalex.com